



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Teplárna České Budějovice a. s.**, se sídlem Novohradská 398/32, České Budějovice, zastoupené Mgr. Pavlem Kandalcem, Ph.D., LL. M., advokátem se sídlem Panská 895/6, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2021, č. j. 4856/21/5000-10610-712507, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích, ze dne 15. 9. 2021, č. j. 63 Af 4/2021 - 36,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích, ze dne 15. 9. 2021, č. j. 63 Af 4/2021 - 36, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2021, č. j. 4856/21/5000-10610-712507, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 16 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Pavla Kandalce, Ph.D., LL. M., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

- I. Vymezení věci a řízení před správními orgány

[1] Ministerstvo životního prostředí České republiky („MŽP“) na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 115D212000601 ze dne 24. 6. 2014, ve znění jeho změny ze dne 8. 9. 2015 („rozhodnutí“), poskytlo žalobkyni dotaci ve výši 128 372 517 Kč. Dotace byla určena na projekt „CZ.1.02/2. 2. 00/11.13087 Snížení emisí kotlů K11 a K12“ („projekt“). Součástí rozhodnutí byla Příloha č. 1, kterou tvořily Podmínky poskytnutí dotace („podmínky“). Podmínky stanovily termín pro dokončení projektu na 30. 11. 2015.

[2] Čl. 4 odst. 6 Směrnice MŽP č. 6/2014 definuje termín dokončení projektu jako *„datum vydání kolaudačního souhlasu, oznámení o užívání podle příslušných ustanovení stavebního zákona v platném znění, nebo termín schválení protokolu o předání a převzetí díla (v případech, kde se na realizaci projektu nevyžaduje stavební povolení). Bude-li vydán jak kolaudační souhlas, tak oznámení o užívání, považuje se za termín dokončení realizace projektu datum dokumentu vydaného později“*. Dne 3. 10. 2016 vešel v platnost Dodatek č. 4 k Směrnici MŽP č. 6/2014 („Dodatek č. 4“), podle kterého: *„[v] odůvodněných případech¹⁶ se za termín dokončení realizace projektu považuje datum vydání rozhodnutí o zkušebním provozu dle ust. § 124 stavebního zákona“*. Odůvodněné případy podle poznámky pod čarou č. 16 Dodatku č. 4 k Směrnici MŽP č. 6/2014: *„budou posuzovány jednotlivě na žádost příjemce dotace, kterou odešle projektovému manažerovi příslušné akce. Jedná se o stavební projekty, ve kterých nebyl předpokládán zkušební provoz nebo v případě, že byl termín ukončení zkušební doby provozu stanoven na pozdější dobu, než bylo původně předpokládáno, přičemž alespoň část zkušebního provozu bude probíhat po 31. 12. 2016“*.

[3] Dne 3. 8. 2015 podala žalobkyně žádost o prodloužení termínu dokončení projektu z 30. 11. 2015 na 15. 5. 2016. MŽP žádosti vyhovělo. Dne 30. 12. 2015 byl zahájen zkušební provoz stavby „Odsíření teplárny České Budějovice a. s.“. Délka zkušebního provozu byla stanovena stavebním povolením na 6 měsíců (do 30. 6. 2016). Podmínkou vydání kolaudačního souhlasu bylo kladné závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Jihočeského kraje („KHS“). Dne 14. 6. 2016 obdržela KHS podklady pro závazné stanovisko. KHS konstatovala, že předložené podklady není možné akceptovat jako jednoznačný důkaz o tom, že stavba nebude překračovat hlukové limity. Na žádost žalobkyně tak stavební úřad prodloužil zkušební provoz do 31. 12. 2016. Ve dnech 28. a 29. 11. 2016 provedl SFŽP veřejnoprávní kontrolu v místě projektu. V protokolu o kontrole č. K OPŽP 023-16, č. j. SFŽP056841/2017 ze dne 10. 7. 2017 („protokol o kontrole“) je na straně 5 uvedeno, že zahájení zkušebního provozu bylo SFŽP stanoveno výjimečně jako datum plánovaného ukončení projektu.

[4] Dne 15. 12. 2016 podala žalobkyně žádost o prodloužení termínu dokončení projektu do 25. 2. 2017. Ve stejný den jí SFŽP odpověděl, že zpětně prodlužovat termíny není možné. Zároveň žalobkyni ale poradil, aby podala žádost o udělení výjimky, dle které je možné uznat za termín dokončení projektu datum zahájení zkušebního provozu dle § 124 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu („stavební zákon“). Dne 16. 12. 2016 podala žalobkyně žádost o výjimku, aby se termín dokončení projektu stanovil na 29. 12. 2015 (datum vydání rozhodnutí o zkušebním provozu) s odvoláním na § 124 stavebního zákona a na Dodatek č. 4. Dne 30. 12. 2016 vydala KHS kladné závazné stanovisko a stavební úřad pak následně 6. 1. 2017 vydal kolaudační souhlas s užíváním stavby. Dne 8. 2. 2017 MŽP žádost žalobkyně o výjimku zamítlo, neboť zkušební provoz v případě žalobkyně byl ukončen 31. 12. 2016. Žalobkyně navíc žádost podala až po uplynutí termínu pro dokončení projektu, v den podání už tedy došlo k porušení podmínek.

pokračování

[5] Dne 6. 8. 2018 obdržela žalobkyně výzvu k vrácení 5 % z celkové částky dotace, tedy k vrácení 6 418 626 Kč. Žalobkyně nesouhlasila, že došlo k pochybení, na základě kterého by měla část dotace vrátit. MŽP tak případ předalo jako podnět ke kontrole Finančnímu úřadu pro Jihočeský kraj („finanční úřad“). Dne 24. 3. 2020 vydal finanční úřad vůči žalobkyni platební výměr ve výši 6 418 626 Kč na odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44 a § 44a zákona č. 218/2000 Sb., zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů („zákon o rozpočtových pravidlech“), ve znění účinném do 19. 2. 2015. Žalobkyně podala odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 13. 2. 2021, č. j. 4856/21/5000-10610-712507. V něm vyslovil, že odvod za porušení rozpočtové kázně není trestem. Nelze se tak domáhat aplikace pozdějšího znění zákona. I kdyby žalovaný připustil aplikaci Dodatku č. 4, nebyla by splněna podmínka, že část zkušebního provozu musela probíhat po 31. 12. 2016. Žalobkyně o změnu rozhodnutí už jednou požádala. Této žádosti MŽP vyhovělo. Žalobkyně tak měla znovu požádat včas o změnu termínu dokončení projektu. Žalobkyně nebyla ze strany MŽP nijak ujištěna, že konkrétním porušením rozhodnutí nedochází k porušení rozpočtové kázně a správce daně nevyměří žádný odvod. I pokud by MŽP podobné ujištění žalobkyni poskytlo, nemohlo by založit legitimní očekávání, neboť by nebylo v souladu s použitelnými právními předpisy. SFŽP bylo pouze administrátorem projektu a nemělo pravomoc měnit podmínky rozhodnutí. Žalobkyně dne 15. 12. 2016 sama znovu požádala o prodloužení termínu dokončení projektu, a to do 25. 2. 2017, z čehož vyplývá, že si musela být vědoma nesplnění podmínky rozhodnutí. Pozdní dokončení projektu nebylo podle žalovaného způsobeno nezákonným postupem KHS. V okamžiku, kdy bylo vydáno Sdělení k zahájení zkušebního provozu dne 29. 12. 2015, kterým byl zahájen zkušební provoz od 30. 12. 2015 do 30. 6. 2016, bylo jasné, že kolaudace jako podmínka splnění termínu dokončení projektu, nebude do 15. 5. 2016 splněna. Žalobkyně tvrdila, že očekávala vydání souhlasného stanoviska KHS už v dubnu 2016, podklady pro kolaudaci přitom zaslala až 14. 6. 2016.

[6] MŽP přímo v podmínkách jasně stanovilo, že za porušení podmínky termínu dokončení projektu bude uložen odvod ve výši 5 % z celkové částky dotace, pokud byl termín překročen o více než 6 měsíců. Tuto podmínku tak MŽP vyčlenilo jako méně závažnou, přičemž stanovilo nižší odvod, než je celková částka dotace. Vyčleněním dané podmínky tak MŽP aplikovalo zásadu přiměřenosti, přičemž zohlednilo míru závažnosti porušení, neboť vymezilo tři stupně závažnosti (1-3 měsíce, 3-6 měsíců, 6 a více měsíců). Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018 - 40, který se zabýval výší odvodu u podmínky, která je poskytovatelem vyčleněna jako méně závažná. Podle citovaného rozsudku sankce není překvapivá, neboť jde o důsledek pravidel, která byla jasně seznatelná již ze samotného rozhodnutí o poskytnutí dotace. Již při podpisu rozhodnutí byla žalobkyně seznámena s tím, že v případě nedodržení termínu dokončení projektu o více než 6 měsíců bude následovat postih ve výši 5 % z celkové částky dotace.

[7] MŽP si samo v rozhodnutí stanovilo odvod za porušení rozpočtové kázně, který finanční úřad ani žalovaný nemůže měnit. Tento závěr vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33 a rozsudek ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018 - 40). Usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, není na případ žalobkyně přílehlavé, neboť se týká porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, tj. těch, u nichž poskytovatel dotace nestanovil nižší sazbu odvodu, což není

v nyní šetřeném případě. Výše odvodu stanovená MŽP je proporcionální a nevybočuje z praxe správních orgánů. Námitky ohledně společenské přínosnosti projektu a navýšení provozních nákladů žalobkyně by mohly být uplatněny v žádosti o posečkání úhrady daně, popřípadě rozložení její úhrady na splátky ve smyslu § 156 daňového řádu nebo žádosti o prominutí ve smyslu § 44a odst. 13 zákona o rozpočtových pravidlech, což plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017 - 39.

[8] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Krajského soudu v Českých Budějovicích.

II. Posouzení věci krajským soudem

[9] Krajský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou.

[10] V projednávané věci daňové orgány správně aplikovaly směrnici MŽP č. 6/2014 ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, tedy ke dni 24. 6. 2014. Porušení rozpočtové kázně není správním deliktem ani trestným činem a odvod za toto porušení nemá trestněprávní povahu. Na řízení o porušení rozpočtové kázně proto nelze aplikovat zásadu retroaktivity *in favorem*. Penále nelze zaměňovat s odvodem za porušení rozpočtové kázně. I v případě, že by dokončení projektu připadalo na datum rozhodnutí o zkušebním provozu, nebyla by splněna podmínka aplikace Dodatku č. 4, neboť zkušební provoz projektu žalobkyně byl ukončen dne 31. 12. 2016.

[11] V protokolu o kontrole, která proběhla ve dnech 28. a 29. 11. 2016, je uvedeno, že „Zahájení zkušebního provozu bylo SFŽP stanoveno výjimečně jako datum plánovaného ukončení projektu“. Příslušným orgánem, který byl oprávněn poskytnout dotaci a stanovit podmínky tohoto poskytnutí je v projednávaném případě MŽP. SFŽP je podřízenou složkou MŽP, která není oprávněna jakkoli měnit podmínky poskytnutí dotace. Pouze kontroluje, zda tyto prostředky byly čerpány v souladu s podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace. Kontroloři SFŽP nebyli oprávněni měnit závazný termín pro dokončení projektu stanovený MŽP. Ke změně této základní podmínky bylo zapotřebí žádosti žalobkyně, s čímž byla srozuměna, neboť již dříve MŽP úspěšně žádala o změnu termínu.

[12] Žalobkyně znovu požádala o změnu termínu dne 22. 12. 2016, této žádosti již vyhověno nebylo, neboť v době podání žádosti byly podmínky už porušeny. Legitimní očekávání založené orgány SFŽP v rámci kontroly plnění podmínek rozhodnutí tak žalobkyni vzniknout nemohlo. Toto ujištění kontroloři SFŽP navíc podali v rozporu s Dodatkem č. 4. V něm je výjimečné stanovení termínu dokončení projektu navázáno na rozhodnutí o zkušebním provozu pouze v případě, že probíhá i po 31. 12. 2016. Legitimní očekávání navíc nebylo možné předpokládat i proto, že kontrola plnění podmínek probíhala v listopadu 2016, tedy již v době, kdy žalobkyně podmínky porušila.

[13] Legitimní očekávání žalobkyni nesvědčilo ani ve vztahu ke KHS. Žalobkyně tvrdila, že očekávala souhlasné stanovisko k projektu v dubnu 2016. Žalobkyně neobdržela žádné ujištění týkající se vydání souhlasného stanoviska. Nemohlo jí tedy vzniknout legitimní očekávání ohledně splnění termínu pro dokončení projektu. KHS obdržela od žalobkyně podklady pro kolaudaci až 14. 6. 2016, tedy po uplynutí termínu. Eventuální souhlasné stanovisko nemohlo být do 15. 5. 2016 vydáno, neboť KHS neměla k dispozici

pokračování

příslušné podklady. Otázka zákonnosti postupu KHS, která prvotně nevydala souhlasné stanovisko k projektu, nebyla podle krajského soudu předmětem tohoto řízení.

[14] Z obsahu podmínek je zřejmé, že již MŽP v rozhodnutí zohlednilo zásadu přiměřenosti při určení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Stanovilo odstupňovanou procentuální výši odvodu, která byla odvislá od doby, po kterou byl termín překročen. MŽP tedy už v podmínkách uvážilo menší závažnost porušení rozpočtové kázně. Finanční úřad tak již na základě vlastního uvážení nebyl povinen hodnotit závažnost porušení povinnosti žalobkyně a při určení výše odvodu nebyl povinen zohledňovat její majetkové poměry. Odvod nebyl stanoven v plné výši poskytnutých prostředků, nýbrž pouze v rozsahu 5 % z poskytnuté částky. Žalobkyně prokazatelně porušila podmínky, jestliže překročila termín dokončení projektu téměř o 8 měsíců. Výše odvodu stanovená podmínkami byla zcela přiměřená. Žalovaným uváděný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33, a rozsudek ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018 - 40, v plném rozsahu na projednávanou věc aplikovat nelze, neboť na skutkový základ těchto věcí byl aplikován § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech v odlišném znění, než tomu bylo v projednávané věci.

III. Obsah kasační stížnosti

[15] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[16] Stěžovatelka považuje za zásadní určení okamžiku, kdy došlo k dokončení projektu. Od tohoto okamžiku se totiž odvíjí i odpověď na otázku, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Žalovaný při určení tohoto okamžiku aplikoval Směrnici MŽP č. 6/2014 v podobě platné ke dni vydání rozhodnutí. Žalovaný odmítl aplikovat Dodatek č. 4, podle kterého lze za termín dokončení projektu v odůvodněných případech považovat datum vydání rozhodnutí o zkušebním provozu. Toto znění je pro stěžovatelku příznivější. Odvod za porušení rozpočtové kázně zasahuje do práva na pokojné užívání majetku stejným způsobem jako např. daňové penále. V rozhodnutí o platebním výměru pro porušení rozpočtové kázně se měla tedy uplatnit zásada retroaktivity *in favorem* a měl být aplikován Dodatek č. 4.

[17] Stěžovatelka byla ze strany MŽP opakovaně utvrzována v tom, že datum dokončení projektu se shoduje s datem zahájení zkušebního provozu (29. 12. 2015). To bylo výslovně uvedeno v závěru kontroly projektu provedené SFŽP ve dnech 28. a 29. 11. 2016. V době uskutečňování projektu v internetové aplikaci BENE-FILL pro komunikaci mezi stěžovatelkou a SFŽP bylo v kolonce „skutečné datum ukončení projektu“ uvedeno datum 29. 12. 2015. SFŽP jako administrátor projektu, ministerstvem pověřený subjekt k provedení dotace a kontrole splnění podmínek dotace, výslovně stěžovatelku ujistil, že datum dokončení projektu bylo výjimečně stanoveno jako datum zahájení zkušebního provozu. Toto ujištění bylo v souladu s Dodatkem č. 4. Stěžovatelka byla kontrolory ujistěna o tom, že nemá a neměla povinnost žádat o změnu rozhodnutí. Vzniklo jí legitimní očekávání. Ujištění ze strany SFŽP stěžovatelka oprávněně považovala za ujištění ze strany příslušného orgánu. Jednalo se o autoritativní vyjádření vrchnostenského orgánu. Nešlo o změnu termínu dokončení, nýbrž o autoritativní výklad otázky, které datum je za termín dokončení pokládáno.

[18] Celý posun termínu byl způsoben objektivní neovladatelnou a nepředvídatelnou událostí, a to nezákonným postupem KHS. KHS nevydala stanovisko v očekávaném termínu (tj. dubnu či květnu 2016). Naopak i po zjištění splnění všech zákonných požadavků je v rozporu se zákonem odmítla vydat, s odůvodněním, že je nutné další měření v zimních měsících v plném provozu. Při dalším měření uskutečněném bez provedení jakýchkoliv dalších technických zásahů KHS opět konstatovala dodržení limitu hluku. Stěžovatelka měla legitimní očekávání, že dojde k vydání souhlasného stanoviska již po provedení prvního měření a tudíž, že kolaudační souhlas bude vydán v termínu dokončení projektu stanoveném v rozhodnutí (či maximálně v řádech několika týdnů po dokončení). Krajský soud měl jako předběžnou zodpovědět otázku, zda pozdní vydání kolaudačního souhlasu bylo či nebylo zapříčiněno objektivně neovladatelnou událostí. Pokud by KHS dodržela zákon, souhlasné stanovisko by bylo vydáno již po zhodnocení výsledků prvního měření. I pokud by platilo, že KHS obdržela od stěžovatelky podklady pro kolaudaci až dne 14. 6. 2016, tedy po uplynutí termínu stanoveného podmínkami pro ukončení realizace projektu, pak by zpoždění přičitatelné stěžovateli bylo v délce nepřesahující ani jeden měsíc. To by se pak odrazilo i ve výši odvodu, která byla v rozhodnutí stanovena ve výši 1 %.

[19] Stěžovatelka konečně namítá porušení principu proporcionality. Žalovaný i krajský soud nesprávně posoudili přiměřenost odvodu. Nejpozději od zahájení zkušebního provozu (30. 12. 2015) zařízení bylo plně v provozu, přičemž vydání kolaudačního souhlasu bránil pouze nezákonný postoj KHS. Fakticky došlo k naplnění podmínek dotace, tedy k ekologizaci kotlů K11 a K12. Tyto všechny konkrétní skutkové okolnosti je nutné při určení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně vzít v úvahu. Postoj krajského soudu to znemožňuje. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, v případě stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně je nutné zachovat princip proporcionality a poměřovat výši uloženého odvodu, závažnost porušení a zachování účelu dotace. Pouhá skutečnost, že MŽP již v podmínkách odvod odstupňovalo v závislosti na závažnosti porušení, nemůže závěry uvedeného usnesení vyloučit. Žalovaný měl vzít v potaz, zda došlo k dosažení účelu dotace. Ekologizace kotlů K11 a K12 je výrazně společensky přínosná, neboť zajišťuje výrazné snížení emisí oxidů síry do ovzduší. Po úspěšném dosažení účelu dotace má navíc stěžovatelka vyšší výrobní náklady a žádný bezprostředně vyšší zisk. Účel dotace je tak dosažení ekologického přínosu (oproti jiným případům, kdy jsou účelem dotace primárně přínosy ekonomické).

IV. Vyjádření žalovaného

[20] Žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a doplnil argumentaci ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí a čl. 40 odst. 6 Listiny nelze aplikovat na odvod za porušení rozpočtové kázně. Penále a odvod za porušení rozpočtové kázně nelze zaměňovat.

[21] Stěžovatelce legitimní očekávání nesvědčilo. Poskytovatelem dotace bylo MŽP, které vydalo rozhodnutí, nikoli SFŽP. Stěžovatelka věděla, že SFŽP fungoval jako administrátor projektu a neměl pravomoc měnit podmínky rozhodnutí. Tato pravomoc přísluší jen poskytovateli. Ze strany MŽP jako poskytovatele nebyla stěžovatelka nijak ujistěna, že jí žádná povinnost žádat o změnu rozhodnutí stran změny termínu dokončení projektu nesvědčí. I pokud by MŽP podobné ujistění stěžovateli poskytlo, nemohlo by založit legitimní očekávání, neboť by bylo v rozporu s právní úpravou. Pracovníci SFŽP nebyli oprávněni poskytnout stěžovateli autoritativní výklad otázky, které datum

pokračování

je za termín dokončení pokládáno. Ke změně této podmínky bylo zapotřebí žádosti stěžovatelky, což vyplývá z odd. B odst. 3 písm. d) podmínek. S touto povinností byla stěžovatelka srozuměna, neboť již dříve žádala MŽP o změnu termínu pro dokončení projektu. Znovu pak požádala dne 22. 12. 2016, této žádosti o změnu termínu ukončení akce již vyhověno nebylo, neboť v době podání žádosti již byly podmínky poskytnutí dotace porušeny.

[22] Žalovanému není jasné, jak kontrola SFŽP ve dnech 28. a 29. 11. 2016 mohla založit stěžovatelce legitimní očekávání v květnu 2016. Tvrzení stěžovatelky je navíc v rozporu s tím, že tvrdila, že měla legitimní očekávání, že kladné stanovisko KHS obdrží v dubnu nebo v květnu 2016, a nedojde tak k porušení rozpočtové kázně, neboť kolaudační souhlas bude vydán v termínu dokončení projektu stanoveném v rozhodnutí. Stěžovatelka podklady pro kolaudaci zaslala KHS až dne 14. 6. 2016, tedy až po uplynutí termínu. To samo o sobě vylučuje možnost vydání kladného stanoviska KHS do termínu dokončení projektu, tedy do 15. 5. 2016. Právo dovolávat se legitimního očekávání může vzniknout pouze v případě, když se subjektu dostane konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu. Stěžovatelka od KHS žádá ujištění týkající se vydání souhlasného stanoviska neobdržela. Žalovaný nesouhlasí, že krajský soud měl posoudit jako předběžnou otázku, zda pozdní vydání kolaudačního souhlasu bylo či nebylo zapříčiněno jednáním KHS. Požadavek na posouzení této otázky je irelevantní. Souhlasné stanovisko KHS totiž nemohlo být do 15. 5. 2016 vydáno, neboť KHS neměla příslušné podklady a nemohla posoudit splnění závazného stanoviska.

[23] Co se týče přiměřenosti výše odvodu, už samotné MŽP zohlednilo závažnost porušení povinnosti dokončit projekt v termínu stanoveném v rozhodnutí. Konkrétní výše odvodu se odvíjela od délky překročení termínu. Finanční úřad tak již na základě vlastního uvážení nebyl povinen hodnotit závažnost porušení povinnosti stěžovatelky. Krajský soud postupoval zcela v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou, neboť stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[25] Kasační stížnost je **důvodná**.

[26] Stěžovatelka v kasační stížnosti rozděluje svou argumentaci do čtyř částí: a) aplikace retroaktivity *in favorem*, b) legitimní očekávání, c) vyšší moc, d) proporcionalita výše odvodu. Nejvyšší správní soud se tak ve svém odůvodnění bude držet stejné struktury.

a) K aplikaci retroaktivity *in favorem*

[27] Aplikace zásady *in favorem* se uplatňuje v řízeních o trestních sankcích. Odvod za porušení rozpočtové kázně trestní sankcí není, což potvrzuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46; rozsudek ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018 - 32, bod 39; rozsudek ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017 - 39, bod 26; rozsudek ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 Afs 44/2020 - 59, bod 26; rozsudek ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 Afs 427/2021 - 57, bod 11). Daný závěr je ve shodě

i s judikaturou Soudního dvora: „Soudní dvůr již několikrát upřesnil, že povinnost vydat výhodu, která byla bezdůvodně získána nesrovnalostí, není sankcí, nýbrž pouze důsledkem zjištění, že podmínky vyžadované pro získání výhody plynoucí z unijní právní úpravy nebyly splněny, čímž se získaná výhoda stala neoprávněnou“ (rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 10. 2020, *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, bod 64).

[28] Usnesení rozšířeného senátu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 - 57, není na případ stěžovatelky přílehlavé. Jak již správně uvedl žalovaný i krajský soud, penále nelze zaměňovat s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Jak soud uvedl v již citovaném rozsudku ze dne 5. 1. 2022, č. j. 10 Afs 427/2021 - 57, v bodě 11: „*odvod za porušení rozpočtové kázně a penále mají naprosto odlišnou funkci a vztahují se k odlišným pochybením příjemce dotace v čase (porušení rozpočtové kázně versus penále jako vyčíslení určité částky odvozené od „prodloužení“, tedy doby mezi porušením rozpočtové kázně a navrácením prostředků do státního rozpočtu; srov. k tomu již 10 Afs 65/2018, Český Krumlov, body 31 až 34)*“.

b) Legitimní očekávání

[29] Stěžovatelka tvrdí, že jí svědčilo legitimní očekávání ohledně termínu dokončení projektu ke dni zahájení zkušebního provozu. Jak konstatoval rozšířený senát: „*[t]o, zda mohlo vzniknout legitimní očekávání, je pak zcela evidentně otázkou skutkovou. Určit, zda existovalo určité očekávání a zda takové očekávání bylo legitimní, vyžaduje zjišťovat mnoho skutečností*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 80). Soud proto nejprve zrekapituluje a shrne relevantní skutkový stav.

[30] Dne 15. 5. 2016 mělo dojít k ukončení projektu v podobě vydání kolaudačního souhlasu. Dne 3. 10. 2016 vešel v platnost Dodatek č. 4, dle kterého bylo v odůvodněných případech možné za termín dokončení projektu považovat datum zahájení zkušebního provozu. Ve dnech 28. 11. – 29. 11. 2016 probíhala kontrola SFŽP na místě projektu stěžovatelky, při které měli kontroloři SFŽP ujistit stěžovatelku o tom, že datum dokončení projektu bylo výjimečně stanoveno jako datum zahájení zkušebního provozu. Stejná informace byla uvedena i v protokolu o kontrole ze dne 10. 7. 2017.

[31] Dne 15. 12. 2016 podala žalobkyně žádost o prodloužení termínu dokončení projektu do 25. 2. 2017. Ve stejný den jí SFŽP odpověděl, že zpětně prodlužovat termíny není možné. Zároveň žalobkyni ale poradil, aby podala žádost o udělení výjimky, dle které je možné uznat za termín dokončení projektu datum zahájení zkušebního provozu dle § 124 stavebního zákona. Stěžovatelka dne 16. 12. 2016 podala žádost o výjimku, aby bylo za datum dokončení projektu považováno datum zahájení zkušebního provozu (29. 12. 2015). SFŽP následně tuto žádost dne 22. 12. 2016 předal v přeformulované podobě MŽP. Dne 8. 2. 2017 MŽP zaslalo SFŽP odpověď, že žádosti nevyhovuje a uvedlo, že projekt byl na Ministerstvu financí vykázán jako tzv. nefungující. K datu 31. 12. 2016, které bylo stěžejní pro dokončení projektů, byl zkušební provoz ukončen. Výjimka na daný projekt tak vydána být nemůže. Podle Dodatku č. 4 je podmínka ukončení zkušebního provozu po 31. 12. 2016, nikoliv podmínka vydání kolaudačního rozhodnutí. MŽP dále uvedlo, že u žádného projektu, který byl zařazen mezi nefungující (projekt nad 5 mil. EUR celkových nákladů), je ve zkušební době provozu a zkušební dobu provozu bude mít dokončenou po 31. 12. 2016, neudělovalo výjimky. Ke konci MŽP uvedlo, že projekt zařazením na seznam nefungujících projektů nepříjde o žádnou dotaci.

pokračování

[32] V průběžné provozní monitorovací zprávě ze dne 1. 3. 2017 je v kolonce „Datum skutečného ukončení realizace projektu“ uvedeno datum 29. 12. 2015. Dne 12. 4. 2017 vydal SFŽP Závěrečné zhodnocení akce, ve kterém je v tabulce „Termíny akce“ uvedeno jako skutečné datum dokončení projektu 29. 12. 2015. V kolonce „Závěrečné hodnocení správce programu“ je uvedeno, že byla podána žádost o udělení výjimky dle odst. 6 Dodatku č. 4 týkající se termínu kolaudace. Dále se uvádí, že v případě, že v rámci výjimky nebude MŽP uznán termín 29. 12. 2015, bude prověřováno pochybení týkající se nedodržení termínu ukončení projektu. Vzhledem k tomu, že prověřování nebylo tehdy doposud ze strany MŽP ukončeno, na projektu byla evidována neuzavřená nesrovnalost. V průběžné provozní monitorovací zprávě ze dne 1. 3. 2018 je v kolonce „Datum skutečného ukončení realizace projektu“ uvedeno datum 29. 12. 2015.

[33] Dne 6. 6. 2019 MŽP zaslalo finančnímu úřadu doplnění podkladů, ve kterém zdůraznilo, že požadavek na vrácení části dotace je důsledkem řady nešťastných a nepředvídatelných okolností. SFŽP mělo tehdy přetížené personální kapacity a veškerá nadstandartní činnost pro příjemce dotace byla v dané době pozastavena. V inkriminovaném období navíc došlo k výměně projektového manažera, což ztížilo schopnost rychlé komunikace ohledně rizikových aspektů mezi zainteresovanými pracovníky. Za normálních okolností projektový manažer v rámci pracovní komunikace obvykle díky zkušenostem a znalosti pravidel implementace upozorňuje i neformální cestou na povinnosti, které je nutné splnit, aby bylo možné projekt vnímat jako řádně dokončený. Stěžovatelka byla podle MŽP navíc postavena do nekomfortní situace ze strany stavebního úřadu a orgánů dotčených ve stavebním řízení. KHS se nespokojila s výsledky měření hluku, které proběhlo ve zkušebním provozu v dubnu 2016, přestože dle všech indicií byly zákonné limity hluku (byť těsně) splněny. Žalobkyně legitimně očekávala vydání kolaudačního souhlasu. Odmítavé stanovisko KHS nešlo předvídat. Termín pro aplikaci maximálně sníženého odvodu byl navíc překročen doslova o několik dnů. MŽP uvedlo, že na úrovni poskytovatele dotace nelze tyto skutkové okolnosti zohlednit a že ponechává na uvážení finančního úřadu, zda je možné je zohlednit v rámci daňové kontroly. Z tohoto podání Nejvyšší správní soud usuzuje, že případ stěžovatelky byl neobvyklý. MŽP samo vyzvalo finanční úřad, aby zohlednil specifické skutkové okolnosti případu stěžovatelky. Zřejmě se tedy domnívalo, že výše odvodu byla nepřiměřená.

[34] Stěžovatelka dále tvrdí, že v době realizace projektu bylo v internetové aplikaci BENE-FILL pro komunikaci mezi stěžovatelkou a SFŽP v kolonce „skutečné datum ukončení projektu“ uvedeno datum 29. 12. 2015.

[35] Dne 17. 6. 2020 zaslal finanční úřad MŽP výzvu k poskytnutí údajů. Finanční úřad v první řadě poukázal na to, že SFŽP bylo během kontroly výjimečně stanoveno datum dokončení projektu na jiný termín než termín, který byl stanoven a vymezen v Rozhodnutí. Finanční úřad tak MŽP požádal o posouzení a odůvodnění této výjimečné změny. Tento jiný termín byl rovněž uváděn v internetové aplikaci BENE-FILL a byl v rozporu se zasláným podnětem. Finanční úřad byl toho názoru, že případnou změnu podmínky, vyplývající z Rozhodnutí stanoví MŽP „rozhodnutím o změně rozhodnutí o poskytnutí dotace“, ve kterém uvede, jaké náležitosti původního rozhodnutí se mění, popř. nahrazují, a to na základě žádosti příjemce dotace. Jestliže ze strany MŽP došlo k přehodnocení výkladu termínu dokončení projektu, potom finančnímu úřadu nedávalo smysl, proč MŽP požadovalo po stěžovateli vrácení dotace a zaslalo podnět finančnímu

úřadu. Finanční úřad dále uvedl, že MŽP a SFŽP byl dvojznačně aplikován Dodatek č. 4. Finanční úřad proto žádal MŽP o stanovisko, jakým způsobem Směrnicí aplikuje, zda připouští retroaktivní aplikaci dodatků ke Směrnicí a na základě jakého právního ustanovení.

[36] Na tuto výzvu reagovalo MŽP dne 30. 7. 2020 dokumentem „Poskytnutí vyžádaných informací a dokumentů“. MŽP uvedlo, že v době kdy kontroloři SFŽP prováděli kontrolu dodržení termínu dokončení projektu, neměli k dispozici veškeré relevantní dokumenty pro posouzení této podmínky. V Protokolu o kontrole se tak vyskytl text, který nereflektoval skutečnosti projektu žalobkyně. Výjimka dle čl. 4 odst. 6 Směrnice týkající se termínu dokončení projektu nebyla udělena. Žalobkyně žádala o uznání termínu zahájení zkušebního provozu, resp. o posunutí termínu dokončení projektu dopisem ze dne 15. 12. 2016, resp. 16. 12. 2016. Žádost však podala po uplynutí termínu dokončení projektu, který byl Rozhodnutím stanoven na 15. 5. 2016. V den, kdy byla žádost o prodloužení termínu dokončení projektu podána, již došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace, jelikož vzniklo prodlení o více než šest měsíců. MŽP dále uvedlo, že retroaktivita se v obecné rovině nepřipouštěla. Jít zpět bylo možné pouze v okamžiku, kdy ze SFŽP přišla žádost zdůvodněná nečinností SFŽP z důvodu vysoké zahlcenosti projektových manažerů, čímž došlo k porušení termínů, neboť SFŽP nezpracoval žádosti o aplikaci směrnice včas.

b.1) Předpoklady práva dovolávat se legitimního očekávání

[37] Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je, že 1) příslušný orgán 2) poskytne konkrétní ujištění, 3) která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a 4) jsou v souladu s použitelnými právními předpisy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 - 38, bod 33).

b.2) Příslušný orgán

[38] Při posuzování splnění těchto podmínek je nutné nejdříve zodpovědět otázku, kdo byl příslušným orgánem, který mohl u stěžovatelky vzbudit legitimní očekávání. V tomto případě připadají v úvahu dva subjekty: MŽP a SFŽP. Podle žalovaného i krajského soudu legitimní očekávání mohlo vzbudit pouze MŽP jako poskytovatel dotace. Stěžovatelka s tímto posouzením nesouhlasí a tvrdí, že tak mohl učinit i SFŽP jako administrátor projektu a MŽP pověřený subjekt k provedení dotace a kontrole splnění podmínek dotace. Je tak nutné vyřešit, zda SFŽP byl nebo nebyl příslušným orgánem k poskytnutí konkrétního ujištění, které by mohlo založit stěžovatelce legitimní očekávání.

[39] Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 Afs 480/2020 - 38 vyplývá, že „nikdo se nemůže dovolávat ochrany legitimního očekávání, pokud mu ze strany správy nebyla poskytnuta konkrétní ujištění“ (bod 20 citovaného rozsudku). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud uznal, že legitimní očekávání by mohla založit i správní praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, přestože v daném případě vůbec aktivně nevystupoval. Jeho role spočívala pouze v tom, že určitým způsobem vykládal zákon o veřejných zakázkách, na který se stěžovatelka v citovaném rozsudku spoléhala při zadání podlimitní zakázky na stavební práce (body 17-23 citovaného rozsudku). Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy připouští, aby legitimní očekávání založil i jiný správní orgán než ten, který zároveň stojí v roli poskytovatele dotace. Relevantní literatura uvádí, že konkrétní ujištění příjemce dotace může být založeno jednáním jakéhokoli orgánu veřejné moci, který je oprávněn vyjadřovat se k dotčeným povinnostem. Jedná se zejména

pokračování

o poskytovatele dotace, ale i „*jím pověřené subjekty plnící metodickou činnost při poskytování dotací*“ (MATUŠKOVÁ, Tereza. Legitimní očekávání příjemce dotace. *Soudní rozhledy*, 2022, č. 11-12, s. 347-352).

[40] Ze skutkových okolností případu vyplývá, že SFŽP byl administrátorem projektu, na který stěžovatelka dostala dotaci. SFŽP je tzv. jinou státní organizací, jejímž správcem je MŽP (§ 1 odst. 2 a 3 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky). Projektovou manažerkou projektu stěžovatelky byla zaměstnankyně SFŽP. Stěžovatelka v průběhu projektu komunikovala v aplikaci BENE-FILL právě se SFŽP. MŽP sice plnilo roli poskytovatele dotace, ale ze skutkových okolností případu je zřejmé, že komunikace probíhala mezi SFŽP a stěžovatelkou. SFŽP zajišťovalo organizaci projektu. Ze spisu zároveň vyplývá, že SFŽP fungovalo jako prostředník mezi MŽP a stěžovatelkou a veškeré žádosti stěžovatelky procházely k MŽP nejprve skrze SFŽP. Z pohledu stěžovatelky tedy SFŽP skutečně vystupoval v pozici autority. SFŽP proto mohl založit legitimní očekávání u stěžovatelky jako příjemce dotace.

[41] Nejvyšší správní soud zhodnotil, že SFŽP ze své pozice administrátora projektu byl orgánem příslušným k poskytnutí legitimního očekávání. Dále se tedy soud musí zabývat otázkou, zda stěžovatelce poskytl konkrétní ujištění.

b.3) Poskytnutí konkrétních ujištění

[42] Ze shrnutí skutkového stavu vyplývá, že kontroloři SFŽP měli ujistit stěžovatelku o tom, že datum dokončení projektu bylo výjimečně stanoveno jako datum zahájení zkušebního provozu, což později uvedli i v protokolu o kontrole. SFŽP stěžovatelce poradil, aby podala žádost o udělení výjimky, dle které je možné uznat za termín dokončení projektu datum zahájení zkušebního provozu dle § 124 stavebního zákona. Datum dokončení projektu jako datum zahájení zkušebního provozu bylo opakovaně uváděno i v různých monitorovacích zprávách a hodnoceních projektu a v aplikaci BENE-FILL (viz body 29-34 rozsudku).

[43] Z výše uvedeného vyplývá, že SFŽP poskytl stěžovatelce konkrétní ujištění ohledně data dokončení projektu, neboť opakovaně jako datum dokončení projektu uváděl datum zahájení zkušebního provozu. Nejvyšší správní soud tak dále musel posoudit, zda se jednalo o ujištění způsobilá vzbudit u stěžovatelky legitimní očekávání a zda byla v souladu s použitelnými právními předpisy či dotačními pravidly.

b.4) Ujištění způsobilá vzbudit legitimní očekávání v souladu s použitelnými právními předpisy

[44] Z argumentace stěžovatelky v kasační stížnosti vyplývá, že své legitimní očekávání odvozuje od 1) informací v aplikaci BENE-FILL a od 2) ujištění kontrolorů SFŽP, ke kterému mělo dojít na konci listopadu 2016.

[45] Stěžovatelka tvrdí, že v době provádění projektu bylo v internetové aplikaci BENE-FILL pro komunikaci mezi stěžovatelkou a SFŽP v kolonce „skutečné datum ukončení projektu“ uvedeno datum 29. 12. 2015. Ze správního spisu tuto skutečnost ale nelze ověřit. Samotný výtisk stránky je z 11. 11. 2019 a datum skutečného dokončení projektu je uvedeno pod nadpisem „Závěrečné vyhodnocení akce“. Není tedy jasné, zda toto datum bylo v aplikaci uvedeno již během provádění projektu. Dané datum by navíc ani nebylo v souladu s podmínkami. Z podmínek vyplývá, že termín pro dokončení projektu byl 15. 5. 2016. Podle části B, odd. 3, písm. d) podmínek byla stěžovatelka povinna bez zbytečného odkladu požádat o změnu rozhodnutí v případě

takových změn skutečností či podmínek v něm předpokládaných, které by stěžovatelce znemožnily splnit její povinnosti stanovené rozhodnutím. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2017, č. j. 7 Afs 278/2017 - 43, musí být konkrétní ujištění příslušného orgánu v souladu s použitelnými právními předpisy. Použitelné právní předpisy lze přitom vykládat i jako podmínky poskytnutí dotace (bod 18 citovaného rozsudku). Uvedení data 29. 12. 2015 v aplikaci BENE-FILL tak nebylo ujištění, které by bylo způsobilé stěžovatelce založit legitimní očekávání.

[46] Co se týče ujištění ze strany kontrolorů SFŽP v listopadu 2016, stěžovatelka měla dodat potřebné podklady (kolační rozhodnutí) již v květnu 2016. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že ujištění způsobilé založit legitimní očekávání musí předcházet porušení rozpočtové kázně. *„Následná ujištění již nebudou schopna změnit nic na tom, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň na základě svého rozhodnutí, tedy neovlivněn předchozím konkrétním ujištěním poskytovatele dotace“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019 - 52, bod 61). Ze stejného důvodu nebylo možné, aby se stěžovatelka spoléhala na Dodatek č. 4, který byl účinný až od října 2016, když k dokončení projektu mělo dojít v květnu 2016. Nadto Dodatek č. 4 vyžaduje splnění dvou podmínek: 1) příjemce dotace musí podat žádost a 2) část zkušební provozu musí probíhat po 31. 12. 2016. Stěžovatelka sice podala žádost, ale zkušební provoz v jejím případě skončil 31. 12. 2016. Žádost o uznání termínu zahájení zkušební provozu za termín dokončení projektu navíc stěžovatelka podala až na základě rady SFŽP dne 16. 12. 2016, tedy téměř po 7 měsících od stanoveného termínu dokončení projektu (15. 5. 2016). Ze správního spisu navíc vyplývá, že stěžovatelka žádost podala až poté, co SFŽP den předtím (15. 12. 2016) odmítl její žádost o prodloužení termínu dokončení projektu do 25. 2. 2017. Pokud by se stěžovatelka skutečně domnívala, že termín dokončení projektu byl 29. 12. 2015, nedává smysl, proč podávala žádost o prodloužení termínu.

[47] Ze všech těchto skutečností vyplývá, že ujištění způsobilé založit legitimní očekávání nepředcházelo porušení rozpočtové kázně. Jednání stěžovatelky navíc neodpovídá tomu, že by legitimně očekávala, že termín dokončení projektu byl 29. 12. 2015.

b.5) Shrnutí

[48] Nejvyšší správní soud uzavírá, že obecně SFŽP může v pozici administrátora projektu vzbudit u příjemce dotace legitimní očekávání, a byl tedy ve smyslu výše uvedených kritérií příslušným orgánem, který mohl poskytnout konkrétní ujištění. Ve specifickém případě stěžovatelky tomu ale legitimní očekávání stěžovatelce nezaložil. Případná ujištění nebyla způsobilá u stěžovatelky vyvolat legitimní očekávání, neboť buď byla ve zjevném rozporu s právními předpisy, nebo byla poskytnuta dodatečně (nepředcházela tedy porušení rozpočtové kázně).

c) Vyšší moc

[49] Stěžovatelka dovozuje, že posun termínu byl způsoben objektivní neovladatelnou a nepředvídatelnou událostí v podobě nezákonného postupu KHS. Stěžovatelka tvrdí, že jí svědčilo legitimní očekávání, že dojde k vydání souhlasného stanoviska již po provedení prvního měření, a tudíž, že kolační souhlas bude vydán v termínu dokončení projektu dle rozhodnutí. Soud podotýká, že stěžovatelka KHS zaslala podklady pro vydání

pokračování

závažného stanoviska až 14. 6. 2016. Nemohla tedy očekávat, že KHS vydá závazné stanovisko v termínu dokončení projektu dne 15. 5. 2016.

[50] Stran stěžovatelčiny argumentace, že kdyby KHS postupovala zákonně, tak by zpoždění přičitatelné stěžovatelce bylo v délce nepřesahující ani jeden měsíc, které by pak našlo svůj odraz i ve výši sankce (1 % z celkové částky dotace), soud uvádí, že této námitce nelze přisvědčit. Námitku ohledně případného nezákonného postupu KHS měla stěžovatelka uplatnit v rámci stavebního řízení. Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší tuto otázku posuzovat v řízení o přezkumu odvodu za porušení rozpočtové kázně. Nutno podotknout, že stěžovatelka ani neuvedla, jaké zákonné ustanovení měla KHS svým postupem porušit. Z dokumentu KHS ze dne 3. 8. 2016 navíc vyplývá, že důvodem neudělení kladného závazného stanoviska byla skutečnost, že stěžovatelka nedoložila, jakým způsobem hodlá vyřešit zvýšenou hlučnost z provozu komína, která byla zaznamenána po provedení stavebních úprav tohoto průmyslového objektu v rámci stavby projektu a který byl předmětem podnětů obyvatel. KHS dále konstatovala, že nebyl hodnocen hluk ze zauhlování u všech měřících bodů. Z daného dokumentu vychází, že KHS neobdržela od stěžovatelky dostatečné podklady k tomu, aby mohla vydat kladné závazné stanovisko.

[51] Stran legitimního očekávání Nejvyšší správní soud znovu poukazuje na svou judikaturu vymezenou v bodě 35 tohoto rozsudku. Stěžovatelka neuvedla žádná konkrétní ujištění, která jí KHS poskytla, aby u ní vytvořila legitimní očekávání, že souhlasné stanovisko získá již po prvním měření. Stěžovatelce tak žádné legitimní očekávání nesvědčilo a nemohla se tak spoléhat na to, že KHS vydá souhlasné stanovisko již po prvním měření.

[52] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka dodala podklady pro vydání závazného stanoviska měsíc poté, co mělo dojít k dokončení projektu dle rozhodnutí. Už tehdy tedy porušila podmínky týkající se termínu dokončení projektu. Skutkové okolnosti zároveň neukazují, že by stěžovatelce svědčilo jakékoliv legitimní očekávání ohledně získání souhlasného stanoviska KHS již po prvním měření.

d) Proporcionalita

[53] Podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech (úprava platná do 19. 2. 2015) odvod za porušení rozpočtové kázně činí (důraz přidán) „*v případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie, pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 7, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce; v případě neoprávněného použití prostředků přesunutých podle § 24a nebo § 26 odst. 2 postupuje finanční úřad obdobně*“.

[54] Podle § 14 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech (důraz přidán) „*[v] rozhodnutí o dotaci, jejíž součástí jsou peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté z rozpočtu Evropské unie [§ 44 odst. 2 písm. b) a d)] nebo peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie [§ 44 odst. 2 písm. f) nebo h)] (dále jen „dotace obsahující prostředky od Evropské unie“), může poskytovatel stanovit, že nesplnění podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo některých z nich bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka*

dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí vztahující se buď k celkové částce dotace nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň; přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace. Poskytovatel může také stanovit nižší odvod za porušení povinnosti dané právním předpisem; v tom případě postupuje obdobně“.

[55] Z daných ustanovení vyplývá, že zákon o rozpočtových pravidlech, ve znění rozhodném pro případ stěžovatelky, počítal s tím, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace bude odvod pro porušení rozpočtové kázně uveden v procentním rozmezí. To nebyl případ rozhodnutí týkajícího se dotace pro stěžovatelku. Z oddílu C, bodu 2, vyplývá, že za nedokončení projektu v určeném datu bude stěžovatelka postižena: za překročení termínu o 1-3 měsíce odvodem ve výši 1 % z celkové částky dotace, překročení termínu o 3 až 6 měsíců odvodem ve výši 3 % z celkové částky dotace a překročení termínu o více než 6 měsíců odvodem ve výši 5 % z celkové částky dotace. Dle výše uvedených ustanovení je ale třeba stanovit procentní rozmezí, ne pevné procentní body. MŽP pochybilo, jestliže vymezilo pevné částky odvodů z dotace místo toho, aby zavedlo procentní rozmezí. Úprava podmínek pro poskytnutí dotace je tak v rozporu s tehdy platnou právní úpravou.

[56] Nejvyšší správní soud si je vědom, že obecně platí zásada presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy, což znamená, že se má za to, „že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nicotný, případně nezákonný a přistoupí k jeho zrušení“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2015, č. j. 2 Afs 140/2015 - 70). Z § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech (ve znění účinném do 19. 2. 2015), ale vyplývá, že rozhodnutí o poskytnutí dotace nelze napadnout ve správním řízení, ani v rámci soudního přezkumu. Nezákonně vymezené podmínky dotace je tak možné přezkoumat až v rámci jiných řízení, jako je například řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Tak měl učinit i žalovaný při posuzování přiměřenosti výše odvodu.

[57] Pokud tedy byla procentní výše odvodu za porušení rozpočtové kázně vymezena nezákonně a žalovaný ji neměl aplikovat, je otázkou, jaký jiný postup byl na místě. Dle Nejvyššího správního soudu se měl žalovaný řídit usnesením rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, 3854/2019 Sb. NSS, a stanovit výši odvodu, která odpovídá závažnosti a významu porušení povinnosti a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Nejvyšší správní soud podotýká, že je rozdíl v tom, zda je předmět dotace v době překročení termínu už v provozu, fakticky dosáhl cíle dotace a příjemce dotace pouze čeká na kolaudační souhlas, oproti situaci, v níž cíl dotace v době překročení ani dosažen nebyl.

[58] V souzené věci stěžovatelka zdůraznila, že k dosažení účelu dotace (k ekologizaci kotlů spočívající zejména ve snížení emisí) došlo již k datu zahájení zkušebního provozu. Důvod prodlení spočíval v možném překročení hlukových limitů, které ale nijak nebránily splnění účelu poskytnuté dotace – snížení emisí kotlů. Jakkoliv tedy stěžovatelka prokazatelně porušila podmínky, bylo třeba zohlednit, zda za porušení v její specifické situaci mělo dojít k odvodu ve stejné výši, jako v případě, že by k odsíření kotlů ve stanoveném termínu dokončení nedošlo.

VI. Závěr a náklady řízení

pokračování

[59] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, byť jí nepřítakal ve všech uplatněných námitkách. Rozhodující zjištěnou vadou bylo chybné hodnocení přiměřenosti výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Vzhledem k tomu v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích (výrok I.).

[60] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dané věci by krajský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám správního rozhodnutí, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II.). V něm se žalovaný bude řídit výše uvedenými právními názory soudu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.). V dalším řízení by neměl při posuzování přiměřenosti výše odvodu mechanicky aplikovat podmínky poskytnutí a krácení dotace, ale měl by se zabývat přiměřeností odvodu v souladu se zákonem vyloženým v citovaném usnesení rozšířeného senátu a v něm uvedenými kritérii.

[61] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle ustanovení § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (viz ustanovení § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III).

[62] Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěšná, má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i řízení o kasační stížnosti. V řízení o žalobě představovaly náklady stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 3.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby v podobě žaloby částku 3.100 Kč (§ 1 odst. 1, § 7, § 9, § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Náhrada hotových výdajů se pak sestává z paušální částky 300 Kč (1 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se nárok na odměnu a režijní paušál zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající této dani. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jejího zástupce náklady řízení o žalobě ve výši 7 114 Kč. V řízení o kasační stížnosti představovaly náklady řízení stěžovatelky zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč a odměnu a náhradu hotových výdajů jejího zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti) částku 3.100 Kč (§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Náhrada hotových výdajů se pak sestává z paušální částky 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Nárok na odměnu a režijní paušál se zvyšuje o daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Jelikož má stěžovatelka právo na náhradu těchto nákladů proti žalovanému, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je žalovaný povinen nahradit stěžovateli k rukám jejího zástupce náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 9 114 Kč. Celková částka náhrady

nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti tedy činí 16 228 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce stěžovatelky ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok IV).

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

V Brně dne 19. ledna 2023

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu