



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **LÚNULA s.r.o.**, IČ 28546598, se sídlem Zahradní 1034, Nové Strašecí, zast. JUDr. Luďkem Lisse Ph.D., LL.M., MPA, advokátem, se sídlem Jablonského 640/2, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 4. 2022, č. j. MZE-20774/2022-14113 a č. j. MZE-20786/2022-14113, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2023, č. j. 11 A 35/2022-81,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2023, č. j. 11 A 35/2022-81, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 29. 4. 2022, č. j. MZE-20774/2022-14113, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 29. 4. 2022, č. j. MZE-20786/2022-14113, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobách proti rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 29. 4. 2022, č. j. MZE-20774/2022-14113 a č. j. MZE-20786/2022-14113, **je** žalovaný **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **56.738 Kč** do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Luďka Lisse, Ph.D., LL.M., MPA.
- V. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5.000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 4. 2022, č. j. MZE-20774/2022-14113 (dále též „první napadené rozhodnutí“), podle § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve sporu z Dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR, operace 6.4.3 Investice na podporu energie z obnovitelných zdrojů, v záměru a) Výstavby a modernizace zařízení na výrobu tvarovaných biopaliv, uzavřené dne 22. 3. 2018, reg. č. 17/004/0643a/120/000844 (dále jen „Dohoda o poskytnutí dotace k Projektu I“), zamítl návrh žalobkyně ze dne 22. 9. 2020 na vydání rozhodnutí, podle něhož měl žalovaný rozhodnout tak, že se Státnímu zemědělskému a intervenčnímu fondu (dále jen „Fond“) ukládá povinnost vyplátit žalobkyni dotaci v požadované výši 4.036.500 Kč na projekt s názvem „*Pořízení kompletní linky na výrobu tvarovaných biopaliv*“ (dále jen „Projekt I“) a spolu s tímto rozhodnutím mu bude uložena povinnost nahradit žalobkyni náklady sporného řízení.

[2] Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2022, č. j. MZE-20786/2022-14113 (dále též „druhé napadené rozhodnutí“), žalovaný podle § 141 odst. 7 správního řádu ve sporu z Dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR, operace 6.4.3 Investice do nezemědělských činností, v záměru a) území České republiky kromě krajů Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského, uzavřené dne 22. 3. 2018, reg. č. 17/004/0641a/120/000191 (dále jen „Dohoda o poskytnutí dotace k Projektu II“), zamítl návrh žalobkyně ze dne 11. 5. 2021 na vydání rozhodnutí, podle něhož měl žalovaný rozhodnout tak, že se Fondu ukládá povinnost vyplátit žalobkyni dotaci v požadované výši 4.499.550 Kč, resp. v duchu udělené sankce „A“, na projekt s názvem „*Modernizace provozovny zemědělského podnikatele LÚNULA s.r.o. na maloobchodní prodejnu*“ (dále jen „Projekt II“) a spolu s tímto rozhodnutím mu bude uložena povinnost nahradit žalobkyni náklady sporného řízení.

[3] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) řízení o obou žalobách nejprve spojil ke společnému projednání a následně rozsudkem ze dne 12. 1. 2023, č. j. 11 A 35/2022-81, žaloby proti oběma rozhodnutím žalovaného zamítl.

[4] V odůvodnění rozsudku městský soud nejprve zrekapituloval skutkové okolnosti případu a ústní jednání. Dále citoval rozhodnou právní úpravu v zákoně č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SZIF“), a konstatoval, že rozhodnutí žalovaného nebyla nepřezkoumatelná. K námitce žalobkyně, že žalovaný porušil zásadu ochrany legitimního očekávání, pokud žalobkyni nevyplatil na předmětných dotacích ničeho, nejprve odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu a uvedl, že legitimní očekávání by bylo možné chránit pouze v případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany Fondu. Žádné popsání konkrétního ujištění však neshledal a žalobkyně jej ani nepopsala. V posuzovaném případě tak bylo potřeba trvat na

pokračování

odpovědnosti žalobkyně za porušení dotačních podmínek definovaných v „Pravidlech, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 - 2020“ (dále jen „Pravidla“), a to bez ohledu na skutečnost, že je Fond odhalil až po uzavření obou Dohod o poskytnutí dotací k projektům I a II a že do té doby žalobkyni žádná pochybení nevytkl. Splnění dotačních podmínek musela žalobkyně zajistit po celou dobu vázanosti předmětných projektů na účel, pro který byly dotace určeny. Městský soud doplnil, že podle příslušných ustanovení Pravidel, s nimiž byla spojena sankce „C“, tj. nikoli udělení nápravného opatření (sankce „D“), postupoval Fond správně, pokud nápravné opatření neuložil. Již samotné rozdělení sankcí totiž poměřilo vztah mezi závažností porušení Pravidel a mírou snížení dotace. Žalobkyně se mohla svobodně rozhodnout, zda na takové dotační podmínky přistoupí. Na zákonnost postupu Fondu neměla vliv ani dlouhá doba (konkrétně deset měsíců) mezi provedením kontroly a seznámením žalobkyně s jejími závěry. Výlučně touto skutečností totiž nebyla nijak zkrácena na svých právech a sama o sobě ani neměla vliv na závěr o porušení dotačních podmínek.

[5] Městský soud se dále zabýval okruhem žalobních bodů týkajících se povolení k provozu výrobní peletovací linky. Předmět projektu I sestával z peletovací linky s deklarovaným výkonem 400t pelet/rok, drtiče dřevní hmoty a sušárny s hořákem o jmenovitém tepelném výkonu 600 kW, což doložily rovněž znalecké posudky. Podle městského soudu tak bylo nepochybné, že se jednalo o vyjmenovaný stacionární zdroj znečištění ovzduší podle přílohy č. 2 bodu 3. 1. zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Ze znaleckých posudků předložených žalobkyní současně vyplynulo, že v provozu peletovací linky využívala rovněž sušárnu, a to již před podáním žádosti o povolení k provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší. Její tvrzení, že k potřebě zapojení sušáku došlo až později, a proto dne 18. 3. 2020 požádala o příslušné povolení orgán ochrany ovzduší, se tak nezakládalo na pravdě. Peletovací linka od počátku sestávala z obou částí, tj. sušárny s hořákem a lisu, a tedy měla splňovat požadavek souladu s dotčenou právní úpravou již v době podání žádosti o dotaci k projektu I. Ze znaleckých posudků je přitom zřejmé využití sušárny před 18. 3. 2020. Žalobkyně proto porušila Obecnou část, Kap. 4 písm. j) Pravidel, jelikož neměla na předmět projektu I stanovisko a povolení k provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší.

[6] K námitkám žalobkyně ohledně druhé části projektu I a projektu II, že ke dni podání žádosti o dotaci postačilo splňovat podmínku hospodaření v lese s minimální výměrou 10 ha, městský soud konstatoval, že v posuzovaném případě byla výkladová poznámka pod čarou uvedená v textu dotačních podmínek jejich integrální součástí. Městský soud v této souvislosti provedl důkaz doplňujícím výkladem k podmínce podle Specifické části, Kap. 6 bodu 5 Pravidel ze dne 3. 4. 2017 vyvěšeným na webových stránkách žalovaného. Vzhledem k tomu, že žalobkyně uzavřela obě Dohody o poskytnutí dotací k projektům I a II až dne 22. 3. 2018, musela si být tohoto doplňujícího výkladu vědoma. Prokazatelně tak porušila citované ustanovení Pravidel, jelikož neměla protokolárně převzatý vlastnický separát lesních hospodářských osnov k pozemkům určeným k plnění funkce lesa s minimální výměrou 10 ha, za což byla v souladu s dotačními podmínkami udělena sankce „C“. Městský soud doplnil, že žalobkyně nesprávně odkázala na judikaturu Ústavního soudu k normativní relevanci poznámek pod čarou v právních předpisech, jelikož v posuzovaném případě poznámka pod čarou plnila v dotačních podmínkách svou obvyklou výkladovou funkci. Na uvedené nemělo vliv, že dotační podmínky rozšířily povinnosti žalobkyně nad rámec zákona

č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), jelikož k jejich dodržování se sama zavázala. Nemohla se pak ani domáhat postavení tzv. „slabší strany“ veřejnoprávní smlouvy.

[7] Městský soud k námitkám žalobkyně o nepřiměřenosti uložené sankce spočívající ve 100% snížení dotace uvedl, že správní orgány byly nadány správní úvahou ohledně přiměřenosti výše sankce vůči závažnosti porušení dotačních podmínek pouze tehdy, stanovil-li tak zákon. Právní následek normy totiž nastupoval při splnění zákonných podmínek nezávisle na vůli správního orgánu. Dále konstatoval, že žalobkyni vzniklo uzavřením Dohod o poskytnutí dotací k projektům I a II veřejné subjektivní majetkové právo na příslušné dotace podléhající ochraně vlastnického práva. Městský soud však zdůraznil, že žalobkyně neobdržela předmětné dotace pro nesplnění dotačních podmínek od počátku, nikoli že by jí byla dotace vyplacena a následně odňata v důsledku nesplnění podmínek nastalých až dodatečně v průběhu jejich plnění. V posuzovaném případě tak nebylo možné využít závěry žalobkyní odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, publ. pod č. 4176/2021 Sb. NSS. Žalobkyně současně nesplnila dvě podstatné podmínky přijatelnosti projektu I, který nebyl v souladu s příslušnou právní úpravou, a zároveň neměla protokolárně převzatý vlastnický separát lesních hospodářských osnov k pozemkům určeným k plnění funkce lesa s minimální výměrou 10 ha. Dále žalobkyně nesplnila jednu podmínku přijatelnosti projektu II, kdy rovněž neměla protokolárně převzatý vlastnický separát lesních hospodářských osnov k pozemkům určeným k plnění funkce lesa s minimální výměrou 10 ha. Důsledky popsanych pochybení, tj. sankce „C“ v podobě snížení dotace o 100 %, byly zřejmé přímo z Pravidel, jež se žalobkyně zavázala dodržovat. Z Pravidel tak zřetelně vyplývalo, kdy nebylo možné dotace poskytnout. Městský soud proto uzavřel, že uložené sankce nebyly nepřiměřené.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků řízení

[8] Proti tomuto rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost, v níž označila důvody uvedené v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[9] V jejím doplnění, jež Nejvyšší správní soud obdržel v zákonné měsíční lhůtě, stěžovatelka nejprve k otázce porušení jejího legitimního očekávání odkázala na judikaturu Ústavního soudu. Dále namítla, že v posuzovaném případě nebylo nad veškerou pochybnost zřejmé, že jí nebyl poskytnut konkrétní příslib. Městský soud totiž přehlédl, že Fond zaregistroval žádost stěžovatelky o výplatu dotace u projektu I, v protokolu o kontrole ze dne 6. 3. 2019 přitom uvedl, že neshledal žádné nesrovnalosti. Následně stěžovatelce oznámil, že její žádost byla předána k další administraci do Oddělení autorizace plateb, přičemž podle Obecné části, Kap. 10 písm. a) Pravidel měla být její žádost schválena nejpozději dne 14. 5. 2019 a k výplatě mělo dojít do 4. 6. 2019. Stěžovatelka tak legitimně očekávala, že bude její žádost schválena a dotace k projektu I následně proplacena. Naopak právě Fond nedodržel citované ustanovení Pravidel a dotaci jí ve stanovené lhůtě nevyplatil, přestože neshledal při kontrole žádné pochybení. Městský soud trvá na bezvýhradném dodržování dotačních podmínek stěžovatelkou, pro Fond však zásadu *pacta sunt servanda* relativizoval a rovněž aproboval neúměrně dlouhé kontroly probíhající ve fázi před odepráním dotací. Stěžovatelka

pokračování

poukázala na přepjatý formalismus postupu správních orgánů a konstatovala, že důvodem nevyplacení dotací v posuzovaném případě bylo porušení protokolárních a formalistických povinností, které fakticky splnila. Byť neobdržela „konkrétní příslib“, byla v dobré víře a v tomto ohledu legitimně očekávala, že po zaregistrování její žádosti o platbu a následném neodhalení žádných pochybení jí budou dotace vyplaceny. Popsaný sled okolností lze označit za „konkrétní příslib“, což městský soud zcela pominul. V rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, publ. pod č. 4176/2021 Sb. NSS, přitom Nejvyšší správní soud akcentoval ochranu vlastnického práva příjemce dotace po uzavření příslušné veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace.

[10] Stěžovatelka dále namítla, že městský soud nesprávně vyhodnotil otázku splnění dotačních podmínek k projektu I, konkrétně povolení k provozu výrobní peletovací linky. Nijak nevyvrátil její tvrzení, podle něhož peletovací linka bez komponentů sušárny a hořáku pracovala v režimu nevyjmenovaného zdroje ve smyslu Přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší. Pokud městský soud neoddelitelnost obou hlavních celků peletovací linky založil na závěrech stěžovatelkou předložených znaleckých posudků, pak popis předmětného zařízení nebyl pro znalecké posudky nijak rozhodující či podstatný a šlo o doplňující informaci. Nadto informace o používání celé peletovací linky včetně sušárny byla poskytnuta stěžovatelkou a nebyla zjištěna znaleckým zkoumáním. Předmětem znaleckých posudků bylo stanovení fyzického opotřebení, současného technického stavu a ceny technologického zařízení peletovací linky. Ze znaleckých posudků nevyplývá, že by bylo možné peletovací linku používat pouze jako celek a že by byla do dne 18. 3. 2020 společně se sušárnou. Variabilita zapojení jednotlivých komponent linky je ostatně zjevná z dalších závěrů znaleckých posudků. Městský soud vyhodnotil předložené znalecké posudky pouze selektivně, přičemž vycházel ze závěrů, které nebyly pro znalecké zkoumání vůbec podstatné. Pokud tak ve shodě s žalovaným trval na tom, aby stěžovatelka již ke dni podání žádosti o dotaci k projektu I disponovala povolením k provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší, dopustil se přepjatého formalismu.

[11] Stěžovatelka dále namítla, že i v případě správnosti závěru o porušení příslušné dotační podmínky u projektu I měl žalovaný upřednostnit uložení nápravného opatření, nikoli sankce „C“ spočívající v ukončení administrace dotace. Taková sankce je totiž zcela nepřiměřená zjištěnému pochybení. Uvedené platí tím spíš, pokud stěžovatelka příslušné povolení od orgánu ochrany ovzduší obdržela po podání žádosti bezodkladně.

[12] Co se týče otázky splnění dotační podmínky ke druhé části projektu I a k projektu II spočívající v povinnosti „hospodařit v lese s minimální výměrou 10 ha“, stěžovatelka nejprve zdůraznila klíčovost posouzení této otázky. Městský soud však tuto skutečnost posoudil pouze mechanicky. Stěžovatelka totiž řádně prokázala, že splnila všechny podmínky pro poskytnutí dotace, projekty realizovala, zprovoznila a administrovala. Dále prokázala hospodaření v lese o požadované výměře na základě platných právních titulů, a to již ke dni podání žádosti o dotaci. Stěžovatelka nadto prokázala, že ke všem lesním pozemkům byly vydány ke dni podání žádosti o výplatu dotace lesní hospodářské osnovy. Sankce „C“ spočívající ve 100 % odepření dotace tak byla stěžovateli udělena jen proto, že neprokázala protokolární převzetí vlastnického separátu lesních hospodářských osnov před podáním žádosti o dotaci. Stěžovatelka již v žalobě poukazovala na absurdnost takového výkladu dotačních podmínek, městský soud se však s touto argumentací vůbec nevypořádal. Odkázala na judikaturu k výkladu a interpretaci práva a konstatovala, že městský soud

nezohlednil smysl a účel předmětné dotační podmínky. Pokud tak prokázala, že v rozhodné době hospodařila na lesních pozemcích na základě právních titulů podle platných lesních hospodářských osnov, nebylo již rozhodné, kdy je protokolárně převzala. Ostatně tato skutečnost ani neměla vliv na fakticitu a kvalitu jejího hospodaření v lese o požadované výměře. Všechny příslušné lesní hospodářské osnovy přitom platily dříve, než stěžovatelka podala žádosti o dotace, což hodnotil rovněž Fond. Uvedenými námitkami se však městský soud nezabýval. Stěžovatelka v této souvislosti zdůraznila, že sama nemohla ovlivnit, kdy si vlastníci lesních pozemků protokolárně převezmou příslušné lesní hospodářské osnovy. Udělení sankce „C“ spočívající v úplném odeprání předmětných dotací proto představuje nepřiměřenou sankci.

[13] Podle stěžovatelky podmínka protokolárního převzetí vlastnického separátu lesních hospodářských osnov nejpozději ke dni podání žádostí o dotace nevyplyvá ze zákona o lesích ani z textu dotačních podmínek. Je totiž výslovně stanovena v poznámce pod čarou, která však není integrální součástí dotačních podmínek. Nezávaznost poznámek pod čarou platí v případě všech pravidel chování, nikoli jen právních předpisů. V opačném případě by docházelo k nepřipustnému rozšiřování výkladu stanovených povinností. Městský soud se však touto argumentací nijak nezabýval. Stěžovatelka dále odkázala na judikaturu Ústavního soudu a uvedla, že v posuzovaném případě nelze pominout specifickou povahu veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi Fondem a stěžovatelkou. Fond v tomto právním vztahu působí ve vrchnostenském postavení a jednostranně stanoví dotační podmínky. Přesto je předmětná poznámka pod čarou uvedena v jednostranně stanovených dotačních podmínkách, nikoli v textu těchto veřejnoprávních smluv, nadto doplněná o výklad na pouhém webovém odkazu žalovaného. Obsah webových stránek se může v čase měnit, přibývat či odstraňovat, nelze proto považovat za legitimní povinnost příjemce dotace, aby jej bezpečně znal. Uvedené platí tím spíš, jestliže předmětná poznámka pod čarou rozšiřuje zákonem stanovené povinnosti při hospodaření v lese, resp. stanoví vlastní svébytné pravidlo chování, s jehož nesplněním je spojena sankce spočívající v odeprání celé dotace. Poznámka pod čarou má tak nepřipustnou normotvornou funkci. Stěžovatelka dále odkázala na Legislativní pravidla vlády České republiky, podle nichž poznámky pod čarou nemají mít normativní povahu a nesmí ukládat povinnosti adresátům daných norem. V této souvislosti navrhl, aby Nejvyšší správní soud opatřil jako důkaz případné legislativní metodiky Fondu.

[14] Městský soud podle stěžovatelky nesprávně právně posoudil rovněž otázku přiměřenosti uložené sankce. Správní orgány totiž nebyly oprávněny zcela odeprít stěžovatelce dotace k projektům I a II, pokud se nezabývaly intenzitou závažnosti porušení dotačních podmínek, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 4 Afs 253/2020. Závěry citované v uvedeném rozsudku lze využít i v posuzovaném případě, jelikož podle nich ochrany požívá vlastnické právo příjemce dotace již od uzavření příslušné veřejnoprávní smlouvy s poskytovatelem dotace. Stěžovatelka zdůraznila základní princip přiměřenosti uložené sankce a současně princip priority nápravy před uložením sankce. Zmíněný princip vyplývá z unijní úpravy a rovněž ze zákona o SZIF, Pravidel a Dohod o poskytnutí dotace. Uvedené platí tím spíš, byla-li stěžovatelka v postavení tzv. „slabší strany“, jelikož nemohla jakkoli ovlivnit obsah dotačních podmínek či zmíněných veřejnoprávních smluv.

[15] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti nejprve plně ztotožnil s napadeným rozsudkem městského soudu. Ke stěžovatelkou namítanému porušení jejího legitimního očekávání konstatoval, že se jí nedostalo od Fondu žádných konkrétních ujištění ohledně splnění dotačních podmínek. Svým postupem se dopustila zjevného porušení Pravidel, čehož si musela být vědoma. Fond se zavázal stěžovatelce poskytnout dotace pouze za předpokladu splnění dotačních podmínek, což podléhalo kontrole. Povinnost provést kontrolu současně vyplývá z právních předpisů Evropské unie (dále jen „EU“). Žalovaný zdůraznil, že podle Obecné části, Kap. 4 písm. d) Pravidel byl Fond oprávněn dotaci nevyplatit v celém průběhu její administrace a stěžovatelka byla povinna plnit její podmínky po celou dobu trvání vázanosti projektů na jejich účel. Pokud se stěžovatelka domnívala, že popsaná kontrola trvala příliš dlouho, měla se bránit právními prostředky na ochranu proti nečinnosti správních orgánů.

[17] Podle žalovaného stěžovatelka porušila podmínky přijatelnosti jejich žádostí o dotaci, přičemž pokud by si byl Fond této skutečnosti vědom, vůbec by s ní Dohody o poskytnutí dotací k projektům I a II neuzavřel. Stěžovatelka si nadto musela být vědoma související sankce „C“ za tato porušení, přičemž zásah do jejího vlastnického práva lze považovat za přiměřený, neboť nikdo nemůže požívat ochrany v důsledku svého nepoctivého jednání. Stěžovatelka měla konkrétní povinnost obstarat si povolení k provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší ještě před podáním žádosti o dotaci. Provoz zařízení před podáním žádosti o zmíněné povolení potvrdily stěžovatelkou předložené znalecké posudky, a to bez ohledu na jejich tvrzený účel. Stěžovatelka ostatně v rámci celého řízení nepředložila důkaz, z něhož by vyplýval opak. Žalovaný zdůraznil, že výběrové řízení bylo se stěžovatelkou zadáno na peletovací linku jako celek. Pokud nebyl do dne 18. 3. 2020 provoz sušárny s hořákem potřebný, je otázkou, zda bylo jejich pořízení nezbytné, hospodárné a účelné.

[18] K dotační podmínce „hospodaření v lese“ žalovaný konstatoval, že sporná poznámka pod čarou, jež byla integrální součástí dotačních podmínek, přesvědčivě uvádí, co se v posuzovaném případě rozumí „hospodařením v lese“. Žalovaný následně v odůvodnění svého rozhodnutí řádně vysvětlil, z jakých důvodů stěžovatelka tuto podmínku nesplnila, resp. prokázal, že hospodařila pouze na 6,39 ha, resp. 6,43 ha lesa. K dodržení podmínek, tj. rovněž k prokázání protokolárního převzetí vlastnického separátu lesních hospodářských osnov k pozemkům určeným k plnění funkce lesa o minimální výměře 10 ha, se přitom stěžovatelka sama zavázala v dotačních podmínkách. I v případě, kdy by žalovaný pominul podmínku uvedenou v předmětné poznámce pod čarou, stěžovatelka nesplnila podmínku hospodaření v lese o minimální výměře 10 ha. Domněnka stěžovatelky, že existuje rozdíl mezi „formálním“ a „reálným“ hospodařením v lese, je podle žalovaného nesprávná.

[19] S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[20] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že při první kontrole, kterou provedl Fond a jejímž výstupem byl protokol ze dne 6. 3. 2019, jí písemně sdělil, že neshledal žádné nedostatky. V tomto ohledu se stěžovatelce dostalo konkrétního ujištění ze strany poskytovatele dotace. V následně probíhající kontrole pak po ní nevyžadoval žádnou nápravu případného nežádoucího či nedostatečného stavu. Stěžovatelka v tomto směru odkázala na § 4 odst. 1 a odst. 2 a § 5 správního řádu. Pokud se měla stěžovatelka podle tvrzení žalovaného bránit právními prostředky na ochranu proti nečinnosti Fondu, pak

k popsané nečinnosti nezavdala žádnou příčinu a nemůže jít k její tíži. Fond tak postupoval v rozporu s principem předvídatelnosti práva. Pouze ze skutečnosti možného použití peletovací linky bez hořáku a sušárny nelze mít za to, že by její pořízení nebylo nezbytné, hospodárné a účelné. V opačném případě by k tomuto závěru musel dospět již Fond v rámci více než roční kontroly. Stěžovatelka zopakovala, že řádně prokázala splnění podmínky „hospodaření v lese“. Údaje žalovaného, tj. 6,39 ha, resp. 6,43 ha tedy nejsou ničím podloženy. Tuto skutečnost ostatně nerozporoval ani Fond. Uvedená dvojí výměra svědčí o tom, že žalovanému není známa skutečná výměra lesa, na níž stěžovatelka hospodáří.

[21] Stěžovatelka v dalším doplnění kasační stížnosti poukázala na recentní náleze Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, v němž se zabýval skutkově podobným případem. Podle závěrů v něm formulovaných a rovněž podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, publ. pod č. 3854/2019 Sb. NSS, platí, že právní ochrany vlastnického práva zasluhuje rovněž dotace dosud nevyplacená. Ústavní soud akcentoval požadavek přiměřenosti odvodů či krácení dotací. Stěžovatelka dále citovala rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2023, č. j. 10 Afs 319/2022-33. V posuzovaném případě současně ani jedno ze správními orgány identifikovaných pochybení nedosahovalo závažnosti definované Ústavním soudem v citovaném nálezu, jež by odůvodnilo uložení sankce spočívající v plném odepření obou dotací. Nepředstavovalo ani okolnost, pro kterou by byl předmět dotace nevyužívaný, nevyužitelný či na jejímž základě by stěžovatelka získala neoprávněné zvýhodnění. Smysl a účel dotace byl v posuzovaném případě naplněn. Správní orgány přitom závěrům uvedeným v citované judikatuře nedostály a nezohlednily specifické okolnosti a závažnost porušení dotačních podmínek stěžovatelkou.

[22] Žalovaný v reakci na doplnění kasační argumentace stěžovatelky konstatoval, že na posuzovaný případ nelze citovaný náleze Ústavního soudu aplikovat. Fond ani žalovaný totiž stěžovatelce nedoporučovali postup, který vedl k porušení Pravidel. Dále žalovaný poukázal na odlišný právní rámec citovaného nálezu a uvedl, že Ústavní soud nepřímou připustil správnost ustanovení uvedeného v posuzovaném případě v Obecné části, Kap. 4 písm. d) Pravidel.

III. Posouzení kasační stížnosti

[23] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[24] Podle písm. a) citovaného ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Podle písm. d) téhož ustanovení, *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé*.

[25] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, jejíž důvodnost by sama o sobě postačila k jeho zrušení. Již v rozsudku ze

pokračování

dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, Nejvyšší správní soud akcentoval, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.*“ V obdobném duchu se nese i navazující judikatura, která zásadně pohlíží na nevypořádání žalobních námitek jako na důvod pro zrušení rozhodnutí soudu (srov. kupříkladu rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2009, č. j. 8 Afs 73/2007-78, či ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 Afs 113/2009-69). Bohatá rozhodovací činnost se váže též k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí z důvodu jeho nesrozumitelnosti (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007-107, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75, či ze dne 22. 9. 2010, č. j. 3 Ads 80/2009-132).

[26] Stěžovatelka konkrétně namítla, že městský soud nevypořádal její žalobní argumentaci ohledně výkladu dotační podmínky spočívající v povinnosti hospodařit na lesních pozemcích o výměře minimálně 10 ha, k nimž si protokolárně převzala vlastnický separát lesních hospodářských osnov. Výklad žalovaného, podle něhož bylo v posuzovaném případě rozhodné, zdali stěžovatelka protokolárně převzala vlastnický separát lesních hospodářských osnov před podáním žádostí o dotace, označila za absurdní, přičemž městský soud se uvedenou námitkou nezabýval, a to ani ve vztahu ke smyslu a účelu zmíněné dotační podmínky.

[27] Z žalob, kterými stěžovatelka napadla rozhodnutí žalovaného, je zřejmé, že brojila proti výkladu dotační podmínky uvedené ve Specifické části, Kap. 6, bodu 5 Pravidel, která byla doplněna poznámkou pod čarou č. 12 a jež definovala, co se v posuzovaném případě rozumí pojmem „hospodaří v lese“. Městský soud v této souvislosti dospěl k závěru, že zmíněná poznámka pod čarou konkrétně specifikovala dodatečnou podmínku, podle níž byla stěžovatelka povinna hospodařit v lese o výměře minimálně 10 ha na základě platného právního titulu, a to podle platného lesního hospodářského plánu nebo podle protokolárně převzatého vlastnického separátu lesních hospodářských osnov. Uvedená podmínka byla integrální součástí dotačních podmínek, k jejichž dodržování se stěžovatelka zavázala (viz odst. 80 až 83 odůvodnění napadeného rozsudku). V odst. 83 odůvodnění napadeného rozsudku městský soud konstatoval, že na uvedeném nemohla ničeho změnit ani skutečnost, že popsanou povinnost neobsahuje ani lesní zákon.

[28] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v nyní posuzované věci rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal. Byť je z obsahu žalob stěžovatelky zřejmé, že obsáhle polemizovala se smyslem a účelem výše citované dotační podmínky, přičemž tvrdila, že v posuzovaném případě stačilo, pokud hospodařila na lesních pozemcích o výměře minimálně 10 ha, je z odůvodnění rozsudku městského soudu alespoň implicitně zřejmé, že stěžovatelka neprokázala protokolární převzetí vlastnického separátu lesních hospodářských osnov k příslušným pozemkům o stanovené minimální výměře nejpozději ke dni podání žádostí o dotace. Podle městského soudu se přitom jednalo o jednu z dotačních podmínek, jež se stěžovatelka zavázala dodržovat. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že byť je vypořádání předmětné žalobní námitky stěžovatelky velmi stručné, lze z odůvodnění rozsudku seznat, jakými úvahami se při rozhodování věci řídil a k jakým závěrům po

posouzení všech relevantních skutečností případu městský soud dospěl. Jinými slovy, z rozsudku městského soudu je zřejmé, že se ztotožnil se závěry žalovaného, podle nichž byla součástí dotačních podmínek povinnost stěžovatelky prokázat, že před podáním žádosti o dotaci hospodařila na lesních pozemcích o minimální výměře 10 ha, k nimž si protokolárně převzala vlastnický separát lesních hospodářských osnov. Podle městského soudu byla tato podmínka dostatečně zřejmá z ustanovení Specifické části, Kap. 6 bodu 5 Pravidel, jenž bylo řádně vyloženo v poznámce pod čarou č. 12, která byla integrální součástí dotačních podmínek.

[29] Stěžovatelka dále namítla, že v posuzovaném případě s ohledem na sled skutkových událostí jí bylo Fondem poskytnuto konkrétní ujištění, že jí budou předmětné dotace vyplaceny. Poukázala zejména na závěry protokolu o kontrole ze dne 6. 3. 2019, podle nichž Fond neshledal v postupu stěžovatelky žádná pochybení. Stěžovatelka tak legitimně očekávala výplatu obou dotací, přičemž správní orgány i městský soud toto očekávání porušily. Fond nadto po více než rok trvající kontrole porušil lhůtu pro výplatu dotace stanovenou v Pravidlech, čímž sám porušil dotační podmínky, což městský soud relativizoval.

[30] K výkladu zásady legitimního očekávání již městský soud v odůvodnění svého rozsudku správně odkázal zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, publ. pod č. 2713/2012 Sb. NSS, v němž se kasační soud podrobně zabýval také obsahem judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SD EU“) týkající se zpětného vymáhání finančních prostředků čerpaných z rozpočtu EU (shodně dále např. rozsudky ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Afs 274/2015-36, či ze dne 28. 11. 2016, č. j. 7 Afs 167/2016-39). Z judikatury SD EU plyne, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy (viz rozsudek SD EU ze dne 25. 3. 2010, ve věci C-414/08, *Sviluppo Italia Basilicata*). Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy (viz rozsudek SD EU ze dne 13. 3. 2008, ve spojených věcech C-383/06 až C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další*).

[31] Ze správních spisů Nejvyšší správní soud zjistil, že kontrola projektu I probíhala od 8. 1. 2019. Byť stěžovatelka namítla, že v protokole o kontrole ze dne 6. 3. 2019 Fond neidentifikoval žádné pochybení, následným oznámením ze dne 1. 7. 2019 stěžovatelce sdělil, že předmětnou dotaci ve lhůtě stanovené v Obecné části, Kap. 10 písm. n) Pravidel nevyplatí. Následně zahájil další kontrolu. V případě projektu II zahájil Fond kontrolu dne 5. 11. 2019. V průběhu uvedené kontroly uložil stěžovatelce opatření k nápravě mimo jiné z důvodu doložení splnění podmínky hospodaření na pozemcích určených k plnění funkce lesa o minimální výměře 10 ha, na něž stěžovatelka reagovala doložením dalších podkladů. Oba projekty Fond podrobil kontrolám, na jejichž základě uložil stěžovatelce sankce „C“ spočívající ve snížení obou dotací o 100 % a ukončení jejich administrace. Z uvedeného tak

pokračování

nelze mít za to, že by Fond stěžovatelce poskytl konkrétní ujištění, že jí bude dotace vyplacena.

[32] Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani námitka stěžovatelky, že sám Fond nevyplatil dotace ve lhůtě stanovené v Pravidlech a vedl více než rok trvající kontroly. Již městský soud totiž stěžovatelce objasnil, že se měla proti tomuto postupu Fondu bránit příslušnými právními prostředky na ochranu proti nečinnosti. Zároveň Nejvyšší správní soud ze správních spisů zjistil, že ani z jednání stěžovatelky při zmíněných kontrolách nelze mít za to, že by přispívala k rychlému dokončení kontrol. Jak totiž uvedl již žalovaný v odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí, v průběhu kontroly projektu I byl několikrát odložen termín provedení kontroly na místě s ohledem na omluvy osoby jednající za stěžovatelku. Proti délce kontroly projektu II pak stěžovatelka nic konkrétního v kasační stížnosti nenamítla.

[33] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše popsané skutkové okolnosti případu konstatuje, že se stěžovatelce nedostalo konkrétních ujištění, že jí budou obě dotace Fondem vyplaceny. V této souvislosti je totiž podstatné, aby poskytovatel dotace konkrétně příjemci dotace sdělil, že mu bude dotace vyplacena. Ačkoli tak mohla mít stěžovatelka za to, že postoupením její žádosti o platbu na Oddělení autorizace plateb byla ujištěna o následném vyplacení dotací, nelze mít bez dalšího za to, že Fond tím, že stěžovatelce sdělil aktuální postup při administraci její žádosti o platbu, poskytl konkrétní ujištění o výplatě dotace. Jinak řečeno, Fond stěžovatelce na základě jejího dotazu sdělil, v jaké fázi posuzování se nyní nachází její žádost o výplatu dotace. Nijak konkrétně ji však neujistil, kdy a případně v jaké lhůtě bude dotace vyplacena. Stěžovatelka se zároveň dopustila zjevného porušení Pravidel (k tomu viz níže), v důsledku čehož jí nemohlo vzniknout namítané legitimní očekávání, že jí budou obě dotace řádně vyplaceny.

[34] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami stěžovatelky ohledně nesprávného právního posouzení městského soudu týkajícího se povolení k provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší. Stěžovatelka konkrétně namítla, že peletovací linka sestává ze dvou celků, a to lisovacího zařízení a hořáku se sušárnou. Podle stěžovatelky peletovací linka pracovala až do dne 18. 3. 2020, kdy podala žádost o příslušné povolení k orgánu ochrany ovzduší v režimu nevyjmenovaného zdroje ve smyslu Přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší. Proto neporušila právní předpisy, pokud si předmětné povolení opatřila až v době, kdy zamýšlela zapojit do výrobního procesu rovněž hořák se sušárnou.

[35] Městský soud se právním režimem provozu peletovací linky zabýval v odst. 73 až 78 odůvodnění svého rozsudku. Ve shodě se stěžovatelkou dospěl k závěru, že se předmět projektu I skládal z peletovací linky s deklarovaným výkonem 400 t pelet/rok, drtiče dřevní hmoty a sušárny s hořákem o jmenovitém tepelném výkonu 600 kW. Uvedené skutečnosti přitom byly zřejmé rovněž ze znaleckého posudku Výzkumného ústavu zemědělské techniky. Městský soud dále konstatoval, že projekt I sestával z komplexního výrobního zařízení, tj. peletovací linky jako celku, jejíž provoz musel probíhat v souladu s právními předpisy. Stěžovatelka v kasační stížnosti namítla, že obě hlavní součásti peletovací linky bylo možné provozovat samostatně, a proto se nedopustila porušení dotační podmínky uvedené v Obecné části, Kap. 4 písm. j) Pravidel. Toto tvrzení však přesvědčivě vyvrátil již městský soud, který poukázal na závěry znaleckých posudků vyhotovených k otázce fyzického opotřebení, současného technického stavu a ceny předmětného technologického

zařízení. Ze znaleckého posudku Ing. Vladimíra Kučery je totiž zřejmé, že konkrétně sušárna byla používána nárazově, a to jednou až dvakrát týdně, což odpovídá tehdejšímu technickému stavu sušárny a jejímu opotřebení.

[36] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že toto zjištění uvedené ve znaleckém posudku nijak nesvědčí o skutečnosti, zdali byl hořák se sušárnou používán před tím, než stěžovatelka obdržela příslušné povolení od orgánu ochrany ovzduší. Byť se totiž zmíněné znalecké posudky věnovaly zejména jiné znalecké otázce, jejich součástí bylo vyhodnocení tehdejšího stavu opotřebení všech součástí peletovací linky, a to včetně hořáku se sušárnou. Pokud je ze závěrů znaleckých posudků zřejmé, že konkrétně sušárna svým technickým stavem a opotřebováním odpovídala deklarované četnosti používání, nelze mít za to, že do té doby nebyla použita. Uvedené platí tím spíš, pokud údaj o četnosti jejího používání poskytla znalci sama stěžovatelka, přičemž znalec jej následně porovnal s technickým stavem sušárny a potvrdil.

[37] Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že stěžovatelka nepředložila žádný důkaz, z něhož by vyplývalo, že hořák se sušárnou nebyly používány až do dne, kdy obdržela příslušné povolení orgánu ochrany ovzduší. Nelze zároveň přisvědčit její námitce, že městský soud zmíněné znalecké posudky hodnotil selektivně. Sama stěžovatelka totiž tvrdila, že oba celky mohly pracovat samostatně. Nelze tak městskému soudu vytýkat, že se zabýval otázkou, kdy byla do výrobního procesu zapojena rovněž sušárna s hořákem. Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené ve shodě s městským soudem konstatuje, že stěžovatelka porušila dotační podmínku stanovenou v Obecné části, Kap. 4 písm. j) Pravidel tím, že provozovala peletovací linku v rozporu s právními předpisy, neboť na předmět projektu I neměla povolení k provozu stacionárního zdroje znečištění ovzduší podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Nejvyšší správní soud rovněž konstatuje, že pokud městský soud v odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, podle něhož musela citovanou dotační podmínku splnit již ke dni podání žádosti o dotaci, nelze jej označit za přepjatý formalismus. Byla to totiž stěžovatelka, která se svým podpisem zavázala splnit dotační podmínky. Povinnost dodržení právních předpisů pak nelze považovat za formalistickou, neboť je legitimním zájmem poskytovatele dotace, aby konkrétní dotační projekt splnil příslušná pravidla stanovená v právních předpisech.

[38] Stěžovatelka dále namítla, že v posuzovaném případě nebyla poznámka pod čarou č. 12 k podmínce uvedené ve Specifické části, Kap. 6 bodu 5 Pravidel integrální součástí dotačních podmínek. Vzhledem k judikatuře Ústavního soudu přitom nad rámec lesního zákona i Dohod o poskytnutí dotací k projektům I a II stanovila novou povinnost, jedná se proto o poznámku s normotvornou funkcí, jež je nepřípustná. V tomto ohledu měl městský soud zohlednit rovněž vrchnostenské postavení Fondu a jednostranné stanovení dotačních podmínek, jež musí být jasné, srozumitelné a určité.

[39] Ústavní soud již v nálezu ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, konstatoval, že „to, co je uvedeno v poznámce pod čarou, nemá závaznou povahu a není pravidlem chování subjektů uvedených nahoře nad čarou“ ve vlastním textu právního předpisu (viz nálezy ve Sbírce nálezů a usnesení ÚS ČR, sv. 1, č. 25, sv. 4, č. 83, sv. 6 č. 105 - 109).“ Ústavní soud dále uvedl, že „posláním poznámek pod čarou či vysvětlivek je pouhé zlepšení přehlednosti a orientace v právním předpisu formou legislativní pomůcky, která z povahy věci nemůže stanovit závazná pravidla chování nebo pravidla pro interpretaci daného ustanovení. Taková pravidla musí

pokračování

právní předpis buď uvést přímo nebo odkázat na jiný zřetelný právní předpis či pravidlo chování vyjádřené jinou formou (např. mezinárodní smlouva apod.). Obecné ustanovení v zákoně a jeho omezení až ve vysvětlivce pod čarou neodpovídá uznávaným principům právního státu v demokratických systémech.“ Nejvyšší správní soud současně v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, uvedl, že „jakkoliv nemají poznámky pod čarou normativní charakter, slouží jako důležité vodítko při výkladu právní normy, nejsou-li s textem či účelem zákona v rozporu.“

[40] Pokud jde o povahu právního vztahu mezi Fondem a stěžovatelkou, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v případě Dohod o poskytnutí dotací k projektům I a II se jedná o veřejnoprávní smlouvy. V rozsudku ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 126/2013-50, přitom Nejvyšší správní soud uvedl, že „uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Veřejnoprávní smlouva, stejně jako smlouva soukromoprávní, je primárně založena na smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projeveních vůle dvou nebo více stran. Na rozdíl od vztahů občanskoprávních, ve kterých jsou jejich účastníci v rovném postavení, však při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace dochází fakticky ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a veškerá smluvní volnost příjemce spočívá v možnosti tyto podmínky akceptovat nebo odmítnout. V případě Dohody se jedná o veřejnoprávní smlouvu a při nesouhlasu s ukončením administrace žádosti je třeba tento nesouhlas řešit podle obecné úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu. Z konstantní judikatury odkázal Nejvyšší správní soud například na rozsudky tohoto soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 Afs 58/2007-58, ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Afs 49/2007-96, případně také rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-91.“ (obdobně viz již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 6 Afs 274/2015).

[41] Z uvedeného vyplývá, že oproti ustanovením právních předpisů, která jsou určena neohrazenému okruhu adresátů, na něž současně plně dopadá zásada „neznalost zákona neomlouvá“, v případě veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi poskytovatelem a příjemcem dotace se jedná o smluvní konsenzus, tj. vzájemně adresovanou, obsahově shodnou a v zásadě svobodně projevenou vůli dvou stran. Byť je stanovení podmínek poskytnutí dotace v zásadě jednostranné, nic to nemění na skutečnosti, že v případě akceptace těchto podmínek příjemcem dotace vzniká smluvní závazkový vztah, jehož součástí je závazek příjemce dotace dodržet podmínky dotace. Jak již Nejvyšší správní soud citoval výše, poznámka pod čarou, není-li v rozporu se smyslem a účelem daného pravidla chování, může sloužit jako výkladový nástroj. K obdobnému závěru přitom dospěl rovněž městský soud, který konstatoval, že v posuzovaném případě poznámka pod čarou č. 12 plnila klasickou výkladovou funkci k pojmu dotačních podmínek „hospodaří v lese“. Z obsahu dotačních podmínek ostatně vyplývá, že poznámky pod čarou Fond využil i v případě dalších ustanovení, a to za účelem doplnění či výkladu ustanovení Pravidel, které by s ohledem na požadavek přehlednosti nebylo vhodné uvádět přímo do textu samotných ustanovení. Výše citované závěry soudní judikatury, na niž stěžovatelka odkázala, se ostatně vztahují k právním předpisům jako takovým, což ostatně konstatoval již městský soud v odst. 82 odůvodnění svého rozsudku. Pokud se však v posuzovaném případě stěžovatelka svým podpisem zavázala k dodržování dotačních podmínek, a stvrdila tak zároveň skutečnost, že se s celým jejich obsahem řádně seznámila, nemůže nyní účinně namítat, že předmětná poznámka pod čarou č. 12 nemohla zakládat další povinnost nad rámec výslovného ustanovení Pravidel.

[42] V posuzovaném případě předmětná poznámka pod čarou konkrétně vyložila, co lze rozumět pod pojmem „hospodář v lese“ uvedeným v ustanovení Specifické části, Kap. 6 bodu 5 Pravidel. Nejvyšší správní soud doplňuje, že ve své dotační judikatuře ostatně na obdobné vykládající poznámky pod čarou uvedené v dotačních podmínkách již odkázal a bez dalšího z nich vycházel (viz např. rozsudky ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 Afs 109/2018-43, ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-78, či ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016-32). S ohledem na uvedené nelze mít za to, že poznámky pod čarou nemají v obsahu dotačních podmínek své opodstatnění a právní závaznost. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem uzavírá, že poznámka pod čarou č. 12 k citovanému ustanovení Pravidel v posuzovaném případě tvořila integrální a platnou součást dotačních podmínek. V tomto ohledu neshledal důvodným důkazní návrh stěžovatelky opatřit případné legislativní metodiky Fondu.

[43] Pokud stěžovatelka namítla, že po ní nelze spravedlivě žádat, aby znala veškerý obsah webových stránek žalovaného včetně případných doplňujících výkladů dotačních podmínek, který se nadto může v čase měnit, Nejvyšší správní soud konstatuje, že byť s uvedeným tvrzením lze obecně souhlasit, v posuzovaném případě to nic nemění na tom, že byla povinna zmíněnou podmínku splnit již při podání žádosti o dotaci. Ze samotného ustanovení Specifické části, Kap. 6 bodu 5 Pravidel je totiž zřejmé, že se jedná o kritérium přijatelnosti žádosti o dotaci, které musí být z povahy věci splněno již při jejím podání. V tomto ohledu tak doplňující výklad na webových stránkách žalovaného nestanovil oproti výslovnému znění předmětné dotační podmínky a poznámky pod čarou nic nového. Pokud jde o prokazování splnění této podmínky, jenž bylo rovněž vyloženo na zmíněných webových stránkách, Fond v průběhu kontroly projektů I a II stěžovatelku vyzval k předložení platných lesních hospodářských osnov a stěžovatelka na tuto výzvu reagovala. Ani popsany doplňující výklad, kterého si stěžovatelka nemusela být vědoma, negativně nezasáhl do jejích práv. Žalovaný současně při posuzování věci vzal v úvahu zmírňující výklad předmětné dotační podmínky uvedený na svých webových stránkách, kdy za včas převzatou platnou lesní hospodářskou osnovu považoval i její protokolární převzetí žadatelem v období do konce kalendářního roku, v němž tato osnova nabyla platnosti (viz tabulky č. 1 až 4 na str. 56 až 64 odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí a tabulky č. 1 až 4 na str. 18 až 26 odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí žalovaného). Lze proto uzavřít, že byť nelze po stěžovateli vyžadovat, aby znala veškerý doplňující výklad uvedený na webových stránkách žalovaného, který se nadto může v čase bez jejího vědomí či přispění měnit, tato skutečnost nezasáhla do jejích práv.

[44] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval námitkami stěžovatelky, že prokázala hospodaření na pozemcích určených k plnění funkce lesa na základě právního titulu o minimální výměře 10 ha, přičemž zároveň doložila, že k daným pozemkům byly ke dni podání žádosti o dotaci vydány platné lesní hospodářské osnovy. Skutečnost, zdali před podáním žádosti o dotaci protokolárně převzala vlastnický separát lesních hospodářských osnov, nemá na kvalitu jejího hospodaření v lese vliv a není rozhodná ani pro splnění smyslu a účelu předmětné dotační podmínky. Podle stěžovatelky ostatně nemohla ze své pozice ovlivnit, kdy a zdali si vlastníci dotčených lesních pozemků tyto dokumenty převezmou.

[45] Podle Specifické části, Kap. 6 bodu 5 Pravidel je jedním z kritérií přijatelnosti žádosti o dotaci podmínka, že *„žadatel vykazuje min. 30 % příjmů ze zemědělské prvovýroby¹¹ v poměru k celkovým příjmům za poslední účetně uzavřené období nebo hospodář v lese¹²*

pokračování

s minimální výměrou 10ha; C“. Poznámka pod čarou č. 12 zní: „*hospodaří podle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a dále podle platného lesního hospodářského plánu nebo podle převzaté platné lesní hospodářské osnovy (tzn., má protokolárně převzatý vlastnický separát lesní hospodářské osnovy) na pozemcích vlastních, pronajatých, nebo užívaných na základě jiného právního důvodu“.*

[46] Z uvedeného vyplývá, že přijatelnost žádosti o dotaci podle dotačních podmínek byla podmíněna splněním povinnosti protokolárně převzít vlastnický separát lesních hospodářských osnov k pozemkům určeným k plnění funkce lesa o minimální výměře 10 ha. Jak vyplývá ze samotného znění poznámky pod čarou i logiky kritéria přijatelnosti žádosti o dotaci, musela být zmíněná podmínka splněna nejpozději ke dni podání žádosti o dotaci.

[47] Má-li se zároveň lesní hospodářská osnova stát pro vlastníka lesa závazným podkladem pro hospodaření v lese, je nezbytné, aby vlastník lesa protokolárně převzal vlastnický separát od orgánu státní správy lesů. To platí i v případě, že dojde ke změně v osobě vlastníka lesa (viz *Flora, M., Staněk, J., Průchová, I.* Lesní zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 277, dostupné z: Beck-online). Jiné způsoby (tj. od jiných osob než příslušného správního orgánu, či nikoli protokolárním způsobem) pak nevyvolávají žádné účinky stanovené v § 25 odst. 3 lesního zákona, tedy závaznost celkové výše těžeb a podílu melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu pro vlastníka lesního pozemku.

[48] Nejvyšší správní soud má s ohledem na výše uvedené za to, že smyslem a účelem citované dotační podmínky bylo, aby nejpozději dnem podání žádosti o dotaci žadatel splnil podmínku spočívající v hospodaření v lese o stanovené minimální výměře a zároveň aby tak činil v souladu s lesními hospodářskými osnovami, které protokolárně převzal a které jej vázaly. Jinak řečeno, podle citovaného ustanovení Pravidel měla stěžovatelka prokázat, že byla ke dni podání žádosti o dotaci při svém hospodaření v lese vázána obsahem protokolárně převzatých lesních hospodářských osnov. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že smyslem a účelem citované dotační podmínky bylo, aby stěžovatelka hospodařila v lese o stanovené minimální výměře, a to konkrétně podle lesních hospodářských osnov, kterými byla vázána.

[49] Stěžovatelce tak nelze přisvědčit v argumentaci, že skutečnost, zdali a kdy protokolárně převzala lesní hospodářské osnovy, nemá vliv na kvalitu a způsob jejího hospodaření v lese. Právě protokolárním převzetím vlastnického separátu lesních hospodářských osnov by se totiž pro ni uvedený dokument stal závazným. Ostatní způsoby jejich převzetí či nepřevzetí by neměly popsany důsledek, jež předpokládá rovněž § 25 odst. 3 lesního zákona. Na uvedené nemá vliv ani tvrzení stěžovatelky, že ke všem lesním pozemkům, na nichž hospodařila na základě platného právního titulu, byly vydány platné lesní hospodářské osnovy. Podstatné totiž bylo, zdali byla zmíněnými lesními hospodářskými osnovami při svém hospodaření vázána, tj. zdali je nejpozději ke dni podání žádosti o dotaci protokolárně převzala. Nelze přisvědčit ani námitce, že stěžovatelka nemohla ovlivnit skutečnost, kdy a zdali si vlastnický separát protokolárně převzali vlastníci dotčených pozemků. Výše citovaná dotační podmínka totiž výslovně vázala ke splnění popsané povinnosti přímo stěžovatelku jako žadatelku o dotaci. Jinými slovy, povinnost protokolárně převzít vlastnický separát lesních hospodářských osnov tížila přímo stěžovatelku, která na dotčených pozemcích hospodařila na základě platných právních titulů. Uvedené potvrzuje

rovněž dodatečný výklad citované dotační podmínky uvedený na webových stránkách žalovaného, podle něhož se její splnění prokazuje předložením převzaté lesní hospodářské osnovy. Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že ani tuto dotační podmínku nelze označit za formalistickou či protokolární. Je totiž legitimním zájmem poskytovatele dotace, aby trval na konkrétním způsobu hospodaření na pozemcích určených k plnění funkce lesa, který byl závazně žadateli o dotaci určen orgánem státní správy lesů.

[50] Žalovaný se předmětnou dotační podmínkou zabýval v odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí v tabulkách č. 1 až 4 na str. 56 až 64, v nichž podrobně vyhodnotil, jakou výměru pozemků určených k plnění funkce lesa bylo možné uznat za vyhovující podmínce stanovené ve Specifické části, Kap. 6 bodu 5 Pravidel. Zároveň samostatně posoudil, jakou výměru těchto pozemků bylo možné uznat ve vztahu k poznámce č. 12 k citovanému ustanovení Pravidel. Obdobnými skutečnostmi se žalovaný zabýval v tabulkách č. 1 až 4 na str. 18 až 26 odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí, v němž dospěl k totožným závěrům jako v prvním napadeném rozhodnutí. Pokud žalovaný za konečný údaj ohledně výměry pozemků, na nichž stěžovatelka hospodařila, uvedl dvě hodnoty, tj. 6,43 ha, resp. 6,39 ha, je z předmětných tabulek zřejmé, že první údaj se týkal výměry pozemků určených k plnění funkce lesa vyplývající z příslušných protokolů o převzetí lesních hospodářských osnov v hektarech, druhý údaj se vztahoval k výměře těchto pozemků uvedené stěžovatelkou v žádostech o dotace v hektarech. Ani jeden z údajů pak nesplnil podmínku citovaného ustanovení Pravidel. Stěžovatelka proti těmto skutečnostem ostatně nic konkrétního nenamítla ani v kasační stížnosti, resp. nepředložila přesvědčivá tvrzení, na jejichž základě by bylo možné uzavřít, že uvedenou dotační podmínku splnila. Brojila totiž zejména proti samotné povinnosti prokázat, že si nejpozději ke dni podání žádosti o dotace protokolárně převzala vlastnický separát lesních hospodářských osnov k dotčeným pozemkům, čímž se Nejvyšší správní soud zabýval výše.

[51] V posledním okruhu kasační námitek stěžovatelka namítla, že Fond měl upřednostnit uložení opatření k nápravě, nikoli sankce „C“ spočívající v úplném odepření výplaty dotací. Taková sankce je totiž zcela nepřiměřená závažnosti porušení dotačních podmínek, kterou se správní orgány ani nezabývaly. V této souvislosti odkázala na recentní judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

[52] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, publ. pod č. 3854/2019 Sb. NSS, konstatoval, že *„jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických 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.“* Na základě uvedeného pak dospěl k závěru, že *„při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“*

[53] Následně se Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, publ. pod č. 4176/2021 Sb. NSS, zabýval věcí, jejímž jádrem bylo posouzení otázky, zda *„v případě vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF je správní orgán povinen posuzovat*

pokračování

přiměřenost výše vrácení dotace, tedy zabývat se poměrem mezi závažností porušení podmínek dotace a uložené výši vrácení dotace.“ V odůvodnění citovaného rozsudku uvedl:

[21] Nejvyšší správní soud v první řadě ve shodě s městským soudem konstatuje, že uzavřením dohody o poskytnutí dotace a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká příjemci dotace veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci podléhající ochraně vlastnického práva dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Do tohoto práva lze na základě zákona zasáhnout, avšak tento zásah musí sledovat legitimní účel a splňovat podmínku přiměřenosti. Uložení povinnosti vrátit dotaci přitom zcela nepochybně představuje velmi závažný zásah do majetkových práv žalobce. (...)

[24] Nejvyšší správní soud k této argumentaci stěžovatele uvádí, že z výše již zmíněného usnesení rozšířeného senátu vyplývá obecná zásada, že při odnímání dotací je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek. Jak již příslušně konstatoval městský soud, není dán rozumný důvod pro rozlišování mezi zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem o SZIF, neboť oba právní předpisy se týkají dotací z veřejných prostředků, které představují obdobné dobrodiní ze strany státu. Závěry přijaté rozšířeným senátem zdejšího soudu ve výše uvedeném usnesení je tedy třeba vztáhnout jak na odvod za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel, tak i na vrácení dotace podle zákona o SZIF, k němuž došlo v posuzované věci. Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti konstatuje, že předmětné usnesení rozšířeného senátu bylo vydáno po rozsudku č. j. 10 Afs 158/2017-63, a překonalo tedy stěžovatelem zmiňovaný závěr uvedený v bodě 19 toho rozsudku (...).

[26] K sankčnímu systému obsaženému v § 16 odst. 2 Pravidel, na který poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti, který stanovuje pod písm. X snížení dotace o 1 %, písm. A snížení dotace o 10 %, písm. B snížení dotace o 50 % a písm. C snížení dotace o 100 %, Nejvyšší správní soud uvádí, že tento systém nenabrazuje zcela posouzení přiměřenosti snížení, resp. vrácení dotace, neboť v zásadě se jedná o obdobný, pouze do více kategorií rozčleněný systém, jako v § 44a odst. 4 písm. a) a b) rozpočtových pravidel, jímž se zabýval rozšířený senát zdejšího soudu ve výše uvedeném usnesení. V návaznosti na výše uvedený závěr o tom, že i v případě dotací poskytovaných podle zákona o SZIF je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek, Nejvyšší správní soud uvádí, že nepostačuje konstatovat, jak to činí správní orgány, že ze strany žalobce došlo k porušení kapitoly 9. písm. c) bod 1 obecných podmínek pravidel PRV, což má za následek sankci C, což dle kapitoly 16 bodu 2 Pravidel znamená snížení dotace o 100 % (v případě již poskytnuté dotace její vrácení). Je třeba se zabývat zejména k námitce příjemce dotace tím, zda výše vrácení dotace není zcela nepřiměřená ve vztahu k porušení podmínek dotace. Konkrétně je třeba hodnotit poměr mezi závažností porušení podmínek dotace, které v posuzované věci spočívá v porušení měřitelných indikátorů týkajících se výstupu, a cílů projektu, k jejichž dodržování se žalobce zavázal v rámci dohody o poskytnutí dotace, a výší finančních prostředků (poskytnuté dotace), jež je žalobce povinen vrátit v důsledku tohoto porušení podmínek dotace.

[54] Stěžovatelka dále odkázala na nálezný Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, v němž se uvádí, že „jakkoliv platí, že na získání dotace zásadně není právní nárok (§ 14 odst. 1 rozpočtových pravidel), je třeba v podmínkách právního státu princip právní jistoty vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou

nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole. Proto Ústavní soud již dříve konstatoval, že „pozastavení výplaty části dotace představuje zásah do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tj. zásah do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě“ (nálezní sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015, č. 177/2015 Sb. (N 109/77 SbNU 577)). Je tak zřejmé, že i zkrácením dotace (dokonce o 100 %, jako je tomu v nyní posuzované věci) může dojít k zásahu do ústavně zaručeného vlastnického práva, přičemž platí, že takovýto zásah je přezkoumatelný soudem (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny).“ Ústavní soud dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž se zásada přiměřenosti v českém dotačním právu objevuje ve spojitosti se všemi druhy postihu příjemců dotací, kteří porušili některou povinnost (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2023, č. j. 10 Afs 319/2022-33, či již citované usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 2 Afs 291/2017), uvedl, že „rozhodnutí o zkrácení dotace o 100 % nelze odůvodnit pouze nesplněním některé z podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, nesplněním povinností stanovených právním předpisem, resp. nedodržením účelu dotace (viz § 14a rozpočtových pravidel). Tyto skutečnosti mohou být totiž samy o sobě důvodem nevyplacení dotace pouze v případech nejzávažnějších pochybení. I v těchto případech jsou však primárním předpokladem, po jehož naplnění následuje provedení určitého správního uvážení (o charakteru a závažnosti pochybení), a nikoliv nutně přímo krácení celé dotace. Pouze tento výklad považuje Ústavní soud za odpovídající gramatickému znění a zejména smyslu § 14e rozpočtových pravidel, podle kterého „poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část“ (tzn. nikoliv „nesmí“, nebo „nevyplatí“), přičemž v rámci procentního rozmezí přihlédne „k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace“. Pokud by totiž jakékoliv nesplnění povinností stanovených právním předpisem, resp. nedodržení účelu dotace vždy nutně vedlo k úplnému krácení dotace, pak by citovaná právní norma postrádala rozumný smysl. Již z jejího gramatického znění je totiž zřejmé, že se předpokládá, aby poskytovatel dotace vždy zvážil důvodnost nevyplacení dotace nebo její části a závažnost porušení povinností jejího příjemce.“ Ústavní soud dále doplnil, že „ke krácení dotace v plné výši by mělo docházet teprve v těch nejzávažnějších případech porušení pravidel či za existence zvláštních okolností.“ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2023, č. j. 1 Afs 209/2022-32). Na základě výše uvedených závěrů proto uzavřel, že „krácení dotace nesmí být přepjatě formalistické a nepřiměřené ve vztahu k závažnosti porušení a naplnění účelu dotace.“ O rozsahu krácení dotace by proto mělo být rozhodováno s ohledem na zásadu přiměřenosti postihů v dotačním právu.

[55] Citované závěry Ústavního soudu pak lze s ohledem na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu vyslovené v rozsudku ve věci sp. zn. 4 Afs 253/2020, podle nichž není důvodu rozlišovat mezi dotační úpravou uvedenou v zákoně č. 218/2000 Sb. a v zákoně o SZIF využít i v nyní posuzované věci. Městský soud v odst. 89 odůvodnění napadeného rozsudku zdůraznil, že žalovaný stěžovatelce odepřel předmětné dotace pro nesplnění podmínek od počátku. Jinak řečeno, v posuzovaném případě stěžovatelka nedodržela podmínky přijatelnosti samotných žádostí o dotace, nikoli dotační podmínky, v jejichž souladu byla povinna až následně realizovat předmětné projekty. Žalovaný konstatoval, že s ohledem na skutečnost, podle níž stěžovatelka porušila podmínky přijatelnosti samotných žádostí o dotace, vůbec by s ní neuzavřel Dohody o poskytnutí dotací k projektům I a II, pokud by o této skutečnosti věděl již od počátku. Jinými slovy, městský soud měl ve shodě s žalovaným za to, že v posuzovaném případě s ohledem na ustanovení Pravidel, která za identifikovaná porušení dotačních podmínek určovala sankci „C“ spočívající ve snížení

pokračování

dotace o 100 %, a skutečnost, že stěžovatelka porušila podmínky přijatelnosti jejích žádostí o dotace, nebyla uložena sankce nepřiměřená.

[56] Nejvyšší správní soud se však vzhledem k výše citovaným závěrům s popsanou argumentací městského soudu neztotožnil. Správní orgán je povinen při rozhodování o krácení dotace 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, vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2019, č. j. 8 Afs 165/2018-42). Byť v posuzovaném případě nebyla v podstatě žádná část obou dotací čerpána od počátku bezchybně vzhledem k porušení podmínek přijatelnosti příslušných žádostí o dotace, nelze zároveň odhlédnout od skutečnosti, že na základě těchto žádostí přesto byla se stěžovatelkou uzavřena Dohoda o poskytnutí dotace k projektu I a Dohoda o poskytnutí dotace k projektu II. Z okolností posuzované věci je nadto zřejmé, že se nejednalo o případ, kdy by porušení podmínek přijatelnosti žádostí o příslušné dotace nebylo možné zjistit již při posuzování žádostí. Žalovaný totiž tvrdil, že stěžovatelka porušila právní předpisy, pokud již při podání žádosti o dotaci k projektu I nedisponovala povolením příslušného orgánu ochrany ovzduší k provozování stacionárního zdroje znečištění ovzduší. Přesto se stěžovatelkou Fond uzavřel Dohodu o poskytnutí dotace k projektu I.

[57] Uvedené platí rovněž pro porušení podmínky přijatelnosti žádosti o dotaci ke druhé části projektu I a k projektu II, tj. podmínky protokolárního převzetí vlastnického separátu lesních hospodářských osnov k pozemkům určeným k plnění funkce lesa o minimální výměře 10 ha nejpozději ke dni podání žádostí o dotace. Žalovaný poukázal na skutečnost, že podle doplňujícího výkladu uvedeného na jeho webových stránkách se splnění této podmínky prokazuje předložením příslušných lesních hospodářských osnov. Ze skutkových okolností případu je dále zřejmé, že Fond vyzval k doložení zmíněných dokumentů až v rámci kontroly probíhající poté, co stěžovatelka podala žádosti o výplatu dotací. Přestože tak podle Fondu stěžovatelka nesplnila podmínku přijatelnosti příslušných žádostí o dotace k části projektu I a k projektu II, uzavřel s ní příslušné veřejnoprávní smlouvy.

[58] Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůrazňuje, že Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 1344/23 konstatoval, že pozastavení výplaty části dotace představuje zásah do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Do tohoto práva lze na základě zákona zasáhnout, avšak tento zásah musí sledovat legitimní účel a splňovat podmínku přiměřenosti. Nejvyšší správní soud má vzhledem k uvedenému za to, že i v posuzovaném případě byly správní orgány povinny posoudit přiměřenost uložené sankce spočívající ve snížení obou dotací o 100 %, přestože výše konstatoval, že stěžovatelka nemohla legitimně očekávat výplatu obou dotací, jelikož jí nebylo poskytnuto konkrétní ujištění Fondem, a zároveň porušila dotační podmínky. Podle výše citovaných závěrů soudní judikatury však pro dotační právo platí, že je povinností poskytovatele dotace vždy zvážit přiměřenost uložené sankce za porušení dotačních podmínek ve vztahu k jejich závažnosti. Uvedené platí tím spíše v posuzovaném případě. Fond totiž se stěžovatelkou uzavřel Dohody o poskytnutí dotací k projektům I a II, přestože nesplnila podmínky přijatelnosti samotných

žádostí o dotace, čímž popsaná pochybení do jisté míry aproboval a odhalil jej až před samotnou výplatou dotací, což však nelze stěžovatelce přičítat k tíži.

[59] Žalovanému ani městskému soudu nelze přisvědčit, že sankce za jednotlivá porušení podmínek byly uvedeny v Pravidlech zcela zjevně a určitě, a proto správní orgány nebyly povinny poměřovat přiměřenost uložené sankce se závažností dotčených porušení. Jak totiž konstatoval Ústavní soud ve výše citovaném nálezu, *„dospěl-li vedlejší účastník k závěru, že stěžovatelka určitým způsobem podmínky pro poskytnutí či vyplacení dotace skutečně porušila (neboť podle něj nelze obě žádosti považovat za jednu a tutéž, a tedy podle něj nebyla formálně dodržena časová podmínka podání žádosti před samotnou realizací projektu), pak byl povinen provést správní uvážení, na jehož konci může být zcela jistě i krácení dotace v plné výši. Ovšem právě proto, že zákonodárce nespojil porušení pravidel výhradně s takovým závěrem (zkrácení dotace o 100 %), musí vždy správní orgán přesvědčivě odůvodnit, jaké aspekty vzal v tom kterém konkrétním případě do úvahy, a které skutečnosti jej vedly k závěru, zda vůbec a v jaké výši bude příjemci dotaci krátit.“* Dále uvedl, že *„součástí správního uvážení by mělo být rovněž posouzení, zda šlo ze strany stěžovatelky o zneužití dotace, jak poskytovatel hodnotil závažnost porušení podmínek a jeho vliv na dodržení účelu dotace, resp. zda by byl vyplacením dotace popřen smysl a účel dotačního programu. O rozsahu krácení dotace by pak mělo být rozhodováno s ohledem na zásadu přiměřenosti postihů v dotačním právu.“*

[60] Správní orgány tak byly i v nyní posuzovaném případě povinny posoudit přiměřenost sankce „C“ spočívající ve snížení obou dotací o 100 % a ukončení administrace obou žádostí o dotace. V této souvislosti lze přisvědčit stěžovatelce, že je nutno rovněž zvážit její snahu po nápravě identifikovaných porušení dotačních podmínek a zhojení nedostatků obou projektů (dodatečným předložením povolení k provozu stacionárního zdroje znečištění a dodatečným protokolárním převzetím lesních hospodářských osnov).

[61] Vzhledem k tomu, že obě rozhodnutí žalovaného neobsahují úvahy ohledně přiměřenosti sankce spočívající ve snížení obou dotací o 100 % akcentované ve výše citované soudní judikatuře, v důsledku čehož trpí vadou nepřezkoumatelnosti, měl je městský soud zrušit. Jelikož takto nepostupoval, zatížil vadou nepřezkoumatelnosti i svůj rozsudek, v důsledku čehož byl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[62] S ohledem na všechny tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož by městský soud v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než žalobami napadená rozhodnutí zrušit kvůli jejich nepřezkoumatelnosti, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že povaha věci umožňuje, aby o žalobách sám rozhodl. Proto podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro vady řízení také obě rozhodnutí žalovaného a věci mu vrátil k dalšímu řízení. V nich je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Úkolem žalovaného v dalším řízení tedy bude posouzení přiměřenosti sankcí uložených stěžovateli spočívajících ve snížení předmětných dotací o 100 %.

[63] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[64] Důvodně vynaložené náklady žalobního řízení a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacené soudní poplatky za dvě žaloby po 3.000 Kč, tj. 6.000 Kč, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a dále odměna a náhrada hotových výdajů zástupce stěžovatelky. Odměna zástupce stěžovatelky byla v žalobním řízení určena podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) ve spojení s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 3 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za pět úkonů právní služby po 5.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, dvakrát podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného a účast na soudním jednání nepřesahující dvě hodiny), tedy celkem ve výši 25.500 Kč. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli náhradu nákladů za převzetí a přípravu zastoupení pouze jednou, a to s ohledem na obdobnost obou žalobami napadených rozhodnutí. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z těchto pěti úkonů právní služby, což je celkem 1.500 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto byla výše odměny zvýšena o 5.670 Kč, což odpovídá sazbě 21 % z částky 27.000 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odměna za zastupování v řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 12 odst. 3 advokátního tarifu, a to za dva úkony právní služby po 5.100 Kč (doplnění kasační stížnosti a doplnění vyjádření ze dne 20. 11. 2023), tedy celkem ve výši 10.200 Kč. Za ostatní písemná podání Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení stěžovatelce nepřiznal, jelikož v nich pouze opakovala a rozváděla již uplatněné námitky. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z těchto dvou úkonů právní služby, což je celkem 600 Kč. Výše odměny zástupkyně stěžovatelky byla současně navýšena o 2.268 Kč, což odpovídá sazbě daně z přidané hodnoty 21 % z částky 10.800 Kč.

[65] Celkové důvodně vynaložené náklady soudního řízení stěžovatelky činí 56.738 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšné stěžovateli na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobách, a to k rukám jejího zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[66] Nejvyšší správní soud rozhodl o vrácení zaplaceného soudního poplatku za kasační stížnost vzhledem k tomu, že stěžovatelka provedla jeho úhradu ve dnech 10. 2. 2023 a 14. 2. 2023 ze dvou různých účtů. Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 6. 2. 2023, č. j. 4 Afs 61/2023-15, stěžovatelku vyzval k úhradě soudního poplatku ve výši pouze 5.000 Kč, stěžovatelka však na soudních poplatcích uhradila celkem částku 10.000 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o tom, že se částka 5.000 Kč stěžovatelce do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku vrací.

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

V Brně dne 22. února 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu