



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mráky a soudkyň Kateřiny Štěpánové a Michaely Bejčkové ve věci žalobce: **Českomoravský svaz mlékárenský z. s.**, V olšinách 2300/75, Praha 10, zastoupeného advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 30. 9. 2020, čj. 30074/2020-MZE-18141, sp. zn. 5ZK22536/2020-18141, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2022, čj. 6 A 119/2020 - 120,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8 228 Kč do rukou jeho advokátky JUDr. Sylvie Sobolové, Ph.D., a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci se posuzuje přezkoumatelnost rozhodnutí Ministerstva zemědělství o povinnosti žalobce (příjemce dotace) vrátit finanční prostředky, které mu byly poskytnuty v propagačním programu „Kvalitní evropské mléčné výrobky“ (QEMP), z důvodu, že uměle vytvořil podmínky nezbytné pro získání výhod, a naplnil tak tzv. doložku obcházení.

I. Popis věci

[2] V dubnu 2013 Komise Evropské unie k žádosti žalobce schválila tříletý program zaměřený na propagaci tradičních mléčných výrobků na trzích Ruska a Ukrajiny. Žalobce jako příjemce dotace uzavřel se Státním zemědělským intervenčním fondem (SZIF) smlouvu o propagaci.

[3] Subjektem pověřeným prováděním programu byla belgická společnost AGROPROMOTION Sprl. (provádějící subjekt/realizační agentura), s níž příjemce dotace v červenci 2013 uzavřel smlouvu.

[4] Příjemce dotace obdržel v období od července 2013 do července 2016 podporu na základě žádosti o čtvrtletní platbu podávaných k SZIF (program financovala z 50 % EU, z 30 % Česká republika; 20 % nákladů měl nést žalobce jako příjemce dotace). V jednotlivých fázích programu SZIF provedl celkem tři kontroly (ověřoval správnost účtování, oprávněnost výdajů, dodržování podmínek unijních předpisů a smlouvy o propagaci) a neshledal žádné pochybení příjemce dotace. Splnění podmínek pro vyplacení dotace příjemci dotace potvrdilo i Ministerstvo zemědělství při kontrole na přelomu let 2015 a 2016. Jednotlivé propagační materiály byly schváleny a kvalita realizace programu byla kladně hodnocena, jak vyplývá ze zápisů z jednání monitorovacího výboru (složeného ze zástupců Komise Evropské unie, SZIF, Ministerstva zemědělství, příjemce dotace a realizační agentury) z února 2015 a září 2016.

[5] Činnost realizační agentury a její zástupkyně související s programem QEMP (jež byla zapojena do dalších propagačních programů v České republice, a zejména v Bulharsku) byla po ukončení propagačního programu vyšetřována Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF).

[6] Na podkladě závěrečné zprávy OLAF ze dne 9. 11. 2018 zahájil SZIF (jako správní orgán prvního stupně) s příjemcem dotace řízení o vrácení vyplacené podpory (tzv. vratkové řízení). Dle SZIF ze zprávy OLAF vyplývá, že v programu byly uměle vytvořeny podmínky pro účely vyplacení podpory/získání výhody a že popis zjištění naplňuje tzv. doložku obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013¹, která zní takto:

„Aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, neposkytne se žádná z výhod stanovených v právních předpisech v odvětví zemědělství fyzické nebo právnické osobě, o níž se zjistí, že podmínky nezbytné pro získání těchto výhod byly vytvořeny uměle v rozporu s cíli uvedených právních předpisů“.

[7] SZIF uložil dne 29. 4. 2020 příjemci dotace povinnost vrátit do 60 dnů finanční prostředky poskytnuté v rámci propagačního programu QEMP (v celkové výši 81 526 675,15 Kč). Na podkladě zprávy OLAF SZIF uzavřel, že v propagačním programu byly uměle vytvořeny podmínky pro účely vyplacení podpory. Konkrétně se měl příjemce dotace „tajně spolčit“ s realizační agenturou, vytvořit a použít nepravdivé dokumenty se záměrem vyvolat zdánlivý soulad s dotačními pravidly. Tímto jednáním měl příjemce dotace vylákat neoprávněné výhody z evropského financování. SZIF, na podkladě zprávy

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008.

pokračování

OLAF, dovodil, že se příjemce dotace dopustil podvodu, jehož výsledkem byly nesrovnalosti v propagačním programu, a to manipulace s výběrovým řízením; nadsazené ceny dodávek; nepřiměřená realizace dodávek; nedostatečné finanční zdroje navrhující organizace. Příjemce dotace tak naplnil doložku obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013.

[8] Příjemce dotace v průběhu správního řízení v obsáhlých podáních namítal, že v programu postupoval v souladu se všemi schválenými a stanovenými podmínkami a smlouvou o propagaci. Zdůraznil, že správní orgány nemohou vycházet pouze ze zprávy OLAF. Vyzdvihl, že nebyly zohledněny jiné důkazy (výsledky průběžných kontrol a zápisů, z nichž nevyplynuly žádné pochybnosti; obsah e-mailové komunikace mezi žalobcem a zástupkyní realizační agentury, z níž dle žalobce nevyplyvá žádné jeho podvodné jednání).

[9] Ministerstvo zemědělství rozhodnutí SZIF potvrdilo. Uzavřelo, že v posuzovaném případě byla naplněna doložka obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013; všechna zjištění svědčí o zneužití propagačního programu a umělém vytvoření podmínek pro získání výhody. Závěr o naplnění doložky obcházení byl učiněn nezávisle na zprávě OLAF. Odpovědnost za řádný, zákonný průběh propagačního programu vůči poskytovateli podpory a dodržení všech podmínek nese výlučně navrhující organizace, tedy žalobce. S realizační agenturou či jinými subjekty SZIF nemůže vést správní řízení o vrácení neoprávněně vrácených vyplacených finančních prostředků. Dále se ministerstvo vyjádřilo ke konkrétním nesrovnalostem programu.

[10] Městský soud v Praze zrušil rozhodnutí Ministerstva zemědělství dílem pro nepřezkoumatelnost, dílem pro vady řízení. Rozhodnutí měl městský soud za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť správní orgány neodůvodnily aplikaci čl. 60 nařízení č. 1306/2013 na případ žalobce dostatečným způsobem; tyto vady vylučují bližší věcný přezkum napadeného rozhodnutí. Procesní pochybení shledal městský soud v tom, že e-mailová komunikace mezi zástupcem příjemce dotace a zástupkyní realizační agentury byla doložena pouze v anglickém jazyce a správní orgán neměl k dispozici jejich český překlad.

II. Kasační řízení

[11] Ministerstvo zemědělství (stěžovatel) podalo proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Rozsudek považuje za nesrozumitelný (vnitřně rozporný) a nezákonný.

[12] Stěžovatel čte rozsudek městského soudu tak, že příjemce dotace nese objektivní odpovědnost za provádění programu, z níž se nelze vyvinut, s čímž souhlasí. Dle stěžovatele však městský soud marginalizuje zprávu OLAF co do zapojení žalobce do podvodného jednání; ze zprávy se podává, že realizační agentura byla pachatelem a příjemce dotace „spolupachatelem“. Za situace, kdy je příjemce dotace objektivně odpovědný za provádění programu, nelze uzavřít, že zpráva OLAF sama o sobě neprokazuje k osobě žalobce žádné konkrétní pochybení. Stěžovatel považuje výklad čl. 60 nařízení č. 1306/2013 podaný městským soudem za nesprávný a rozporný s jeho smyslem. Poukazuje rovněž na cíl tzv. vratkového řízení a zdůrazňuje, že subjektem nesoucím vůči poskytovateli dotace

a orgánům veřejné moci odpovědnost za provádění podpořeného programu byl příjemce dotace.

[13] Stěžovatel též nesouhlasí se závěry městského soudu ohledně procesní vady: nepřeložení e-mailové komunikace, která tvořila přílohu zprávy OLAF. V průběhu kasačního řízení stěžovatel zaslal NSS její úřední překlad do českého jazyka.

[14] Stěžovatel doplnil kasační stížnost o anonymizované usnesení o odložení trestní věci podezření ze spáchání zločinu zjednání výhody při zadání veřejné zakázky (mj.) při přípravě dotačního programu QEMP z července 2021. Dle orgánů činných v trestním řízení nebyl dostatečně odůvodněn závěr o podezření ze spáchání některého z trestných činů konkrétní osobou, nebylo prokázáno úmyslné zavinění; v úvahu přichází odpovědnost objektivní dle jiných předpisů.

[15] Příjemce dotace ve vyjádření ke kasační stížnosti namítá nesprávný výklad čl. 60 nařízení č. 1306/2013 stěžovatelem. Má za to, že k obcházení právní normy může dojít pouze úmyslným právním jednáním. Závěrečná zpráva OLAF dovozuje údajný podvodný úmysl příjemce dotace z e-mailů připojených ke zprávě. Komunikace však dokládá pouze to, že příjemce přípravu výběrového řízení na provádějící subjekt konzultoval s realizační agenturou, o čemž byl SZIF zpraven. Zpráva OLAF sama o sobě žádné zapojení žalobce do podvodného jednání neprokazuje. Příjemce dotace je v ní jako „spolupachatel“ sice označen, ovšem bez jakékoli opory ve skutkovém stavu zjištěném úřadem OLAF. Ke zkoumání namítané procesní vady měl a mohl městský soud přistoupit *ex officio*. Příjemce dotace se dále v konkrétnostech vyjadřuje k jednotlivým nesrovnalostem, jakož i k usnesení o zastavení trestního stíhání.

III. Právní hodnocení

[16] **Kasační stížnost není důvodná.**

[17] NSS nejprve posuzoval (i s ohledem na kasační námitku), zda je rozsudek městského soudu přezkoumatelný, a shledal, že tomu tak je. Z odůvodnění rozsudku je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil i jak se vyrovnal s argumenty účastníků řízení; městský soud stručně, leč srozumitelně vysvětlil, co činí rozhodnutí stěžovatele nepřezkoumatelným, odůvodnění je ve vztahu k výroku jednoznačné a vnitřně si, i přes dále předestřené úvahy NSS, neodporuje. NSS proto shledal, že rozsudek netrpí vadami, které podle ustálené judikatury působí nepřezkoumatelnost (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25, bod 19 a rozhodnutí tam citovaná), byť je nucen některé závěry městského soudu posléze poupravit.

[18] Rozsudkem městského soudu bylo zrušeno rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost (správní orgány neodůvodnily dostatečně a přezkoumatelně aplikaci čl. 60 nařízení č. 1306/2013); a pro vady řízení, k nimž přihlížel z úřední povinnosti. NSS připomíná, že za těchto okolností se v řízení o kasační stížnosti může zabývat jen tím, zda byl závěr městského soudu správný, tedy zda napadené rozhodnutí skutečně přezkoumatelné nebylo (rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2007, čj. 2 As 36/2006 - 102), resp. zda řízení vykazovalo vady, k nimž městský soud měl, resp. mohl přihlídnout z úřední

pokračování

povinnosti, a které způsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí; nikoliv však věcným posouzením.

3. 1. Nedostatečné odůvodnění aplikace čl. 60 nařízení č. 1306/2013

[19] V průběhu správního řízení příjemce dotace primárně namítal, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav pro závěr o naplnění doložky obcházení. Měl za to, že správní orgány své závěry v tomto směru vystavěly zejména na závěrech zprávy OLAF, a v rozporu s § 50 odst. 4 správního řádu² nevyhodnotily i jiné důkazy. Stěžovatel pak okrajově ve svém rozhodnutí a přímo ve vyjádření k žalobě přichází s tezí objektivní odpovědnosti příjemce dotace ve vztahu k vytvoření umělých podmínek pro zakázané získání výhody, tj. k doložce obcházení.

[20] Městský soud přisvědčil názoru stěžovatele o odpovědnosti příjemce dotace za provádění podpořeného propagačního programu vůči orgánům veřejné moci; též uvedl, že se příjemce dotace nemůže vyvinut argumentem o schválení dotace ze strany orgánů EU či České republiky a dovolávat se v tomto směru „dobré víry“. Na druhou stranu ovšem shledal závěr stěžovatele co do naplnění podmínek čl. 60 nařízení č. 1306/2013 v souzené věci nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

[21] Byť jsou nastolené linie na první pohled odlišné (první se týká náležitě zjištěného skutkového stavu a povahy důkazů použitých v řízení; druhá pak formy odpovědnosti vyžadované pro aplikaci doložky obcházení), je nasnadě, že bez náležitě zjištěného skutkového stavu nelze řádně uvážit o odpovědnosti příjemce dotace. Typ odpovědnosti vyžadované pro naplnění doložky obcházení (rozlišujeme odpovědnost objektivní, pro niž není rozhodující zavinění; a odpovědnost subjektivní, jejímž ústředním pojmem naopak zavinění je a která umožňuje vyvinění) totiž může ovlivnit i rozsah dokazování, neboť pro určení existence objektivní odpovědnosti není zavinění významné, a proto se ani nezjišťuje. NSS se tak postupně vyjádří k oběma (vzájemně provázaným) otázkám.

[22] Co se předně týče zprávy OLAF a jejího postavení ve vnitrostátním soudním řízení, je možno v obecné rovině přisvědčit stěžovateli, že zpráva OLAF ve správním řízení důkazem použitelným je. Již z čl. 11 odst. 2 nařízení č. 883/2013³ vyplývá, že zprávy OLAF „představují stejným způsobem a za stejných podmínek jako úřední zprávy vypracované vnitrostátními správními kontrolory důkazy přípustné ve správním nebo soudním řízení členského státu, pokud je jejich použití nezbytné. Vztahují se na ně stejná pravidla hodnocení, jako tomu je u úředních zpráv vypracovaných vnitrostátními správními kontrolory, a mají stejnou důkazní hodnotu jako tyto zprávy“. I judikatura NSS se opakovaně vyjádřila k pravomoci OLAF a k povaze jím vydávaných zpráv a dovodila, že zpráva OLAF je důkazem přípustným v řízení (viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 8. 2011, čj. 1 Afs 44/2011 - 85).

² Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přiblíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013, o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999).

[23] O samotném užití zprávy OLAF jako důkazu v nynější věci nebylo sporu. Příjemce dotace v řízení ovšem namítal, že dané zprávě byla přiřknuta vyšší důkazní síla.

[24] K důkazní hodnotě zprávy OLAF NSS uvádí, že tato není žádnou „korunou důkazů“⁴ a nelze ji považovat za „dogma“⁵. Judikatura totiž připustila zprávu OLAF jako jediný možný přípustný důkaz v případě, že vyšetřovaná osoba nenabídla vlastní konkurující důkazy či vlastní verzi skutkového stavu. Toto však není případ souzené věci. Příjemce dotace se v nynější věci konkrétními argumenty vymezil vůči zprávě OLAF a popsal svou interakci s realizační agenturou před schválením dotačního programu i v průběhu jeho realizace, nabídl vlastní soubor důkazů (zprávy o kontrole, zápisy z jednání, výklad e-mailové komunikace) a jejich interpretaci, a též předestřel konkrétní námitky k hodnocení či opominutí jím předložených důkazů. To stěžovatel přešel s tím, že SZIF přece nemá „při své běžné kontrolní činnosti časové, ani technické možnosti a prostředky provést vlastní revidující šetření“. S označenými důkazy správní orgány sice do jisté míry pracovaly, jednoznačně je ovšem odmítly s poukazem na závěry zprávy OLAF, aniž by samy detailně uvážily o tom, zda příjemce dotace naplnil doložku obcházení.

[25] NSS upozorňuje, že úřadu OLAF přísluší „pouze“ vést vyšetřování a zjišťovat rozhodné skutečnosti. V souladu s čl. 11 odst. 1 nařízení č. 883/2011 má OLAF ve zprávě uvést *„právní základ pro vyšetřování, procesní úkony, zjištěné skutečnosti a jejich předběžnou právní kvalifikaci, odhadovaný finanční dopad zjištěných skutečností, dodržení procesních záruk (...) a závěry vyšetřování“*; nepřísluší mu však již činit závěr o odpovědnosti vyšetřované osoby. To je úkolem až vnitrostátních orgánů ve správním (či trestním řízení), a to při vědomí pravidel vymezených v již zmiňovaném čl. 11 odst. 2 nařízení č. 883/2011 (tj., že pro zprávu OLAF platí stejná pravidla hodnocení a stejná důkazní hodnota, jako tomu je u úředních zpráv vypracovaných vnitrostátními správními kontrolory).

[26] Správní orgány tak měly při zjišťování skutkových okolností ve vztahu k doložce obcházení postupovat tak, aby odkryly stav věci způsobem, o němž nejsou důvodné pochybnosti, tedy dodržet základní zásadu správního řízení (zásada materiální pravdy), jak je doplněna v úpravě o podkladech pro vydání rozhodnutí § 50 odst. 3 správního řádu⁶. V řízení, v němž byla z moci úřední uložena povinnost, měl správní orgán i bez návrhu zjistit všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch příjemce dotace, tedy toho, komu byla povinnost uložena. Při uplatnění vyšetřovací zásady měl klást zvláštní důraz na objektivitu skutkových zjištění a tím i objektivitu svého následného rozhodnutí (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010 - 132). Zbývá dodat, že SZIF má v oblasti poskytování dotací podle § 11 odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, postavení orgánu veřejné správy, protože při rozhodování o dotacích působí jako správní úřad podle správního řádu; citované je pak zpřesněno v § 11a odst. 9 téhož zákona, podle něhož má SZIF postavení orgánu veřejné moci nejen při rozhodování o poskytování dotací, ale i v rámci rozhodování o vrácení dotací a penále. Pro přehlednost je možno ještě doplnit, že uložena povinnost vrátit finanční

⁴ Viz již výše citovaný rozsudek NSS čj. 1 Afs 44/2011-85 (bod 32).

⁵ Srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2013, čj. 8 Afs 33/2012.

⁶ *Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.*

pokračování

prostředky v případě porušení stanovených podmínek není správním deliktem a v rozhodování o vrácení poskytnuté finanční podpory se neuplatní principy rozhodování o správním trestání (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2015, čj. 5 As 95/2014 - 46, či Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, čj. 6 A 15/2020 - 47).

[27] Způsob, jakým stěžovatel v nynější věci zjišťoval skutkový stav a odůvodnil naplnění doložky obcházení, není souladný s výše předestřenými pravidly; lze proto přisvědčit názoru městského soudu, že důkazy, které použily správní orgány v nynější věci na podporu závěru o naplnění doložky obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013 příjemcem dotace, nepostačují.

[28] O to více jsou nedostatky v postupu správních orgánů alarmující v situaci, kdy je z nedostatečných skutkových zjištění činěn závěr o (objektivní) odpovědnosti příjemce co do naplnění doložky obcházení.

[29] NSS považuje (i přes omezený rozsah přezkumu, který se mu v souzené věci otevírá) za potřebné se na tomto místě vyjádřit i k tezi stěžovatele o objektivní odpovědnosti příjemce dotace ve vztahu k naplnění doložky obcházení. I městský soud totiž nahlédl otázku odpovědnosti příjemce dotace zjednodušujícím způsobem (v základu ovšem jeho závěr o nedostatečném a nepřezkoumatelném odůvodnění naplnění doložky obcházení ob stojí).

[30] Obecně platí, že odpovědnost za splnění všech předem nastavených kritérií pro udělení dotace nese příjemce dotace (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005 - 90). Též se ustálilo, že odpovědnost za řádné a včasné provedení podpořeného projektu nese podle podmínek nastavených v dotační smlouvě, rozhodnutí či návrhu projektu příjemce dotace, a to i v případě, že realizaci projektu ovlivní skutečnosti nezávislé na jeho vůli (srov. přiměřeně též rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Afs 70/2008 - 152, č. 2309/2011 Sb. NSS, ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 101/2011 - 108; nebo ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012 - 38, č. 2713/2012 Sb. NSS). Rovněž v případě dotace poskytované podle zákona o SZIF příjemce odpovídá za dodržení podmínek, které se na poskytnutí dotace váží a které se zavázal dodržovat i po dokončení projektu. To platí i pro skutečnosti nezávislé na jeho vůli (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 Afs 158/2017 - 63, a přiměřeně jeho rozsudek ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Afs 70/2008 - 152, č. 2309/2011 Sb. NSS).

[31] I judikatura Soudního dvora EU dovozuje, že za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědní výlučně příjemci podpor. V tomto kontextu se vyjadřuje k možnosti dovolávat se „legitimního očekávání“ či „dobré víry“. Je tomu tak v případě, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce (ani zde nevylučuje či neomezuje odpovědnost příjemce dotace). Soudní dvůr dovozuje, že předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je 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 předpisy⁷. Zásady legitimního očekávání se nemůže dovolávat ani příjemce, který se dopustil

⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, C-14/08.

zjevného porušení platné právní úpravy⁸. Soudní dvůr neshledal, že by došlo k zásahu do zásady legitimního očekávání ani v případě, v němž příslušný vnitrostátní orgán nemohl v okamžiku, kdy rozhodl o poskytnutí pomoci, nevědět, že příjemce nedodržel pravidla pro zadávání získání dotace⁹. NSS ovšem též již vyslovil právní závěr, že nelze připustit postihování příjemce dotace za nedodržení určité povinnosti, které bylo zapříčiněno příslušnými orgány veřejné moci¹⁰. Také konstatoval, že v situaci, kdy žadatel o dotaci splnil podmínky, které poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze žadateli takové jednání přičítat k tíži¹¹.

[32] Výše citované závěry se však vztahují na situace, kdy je po příjemci dotace vyžadováno vrácení dotace za situace, kdy (zjednodušeně řečeno) nedodržel pravidla podpořené akce, resp. svou odpovědnost odmítal poukazem na pochybení příslušného správního orgánu. V odkazovaných věcech ovšem nebyla nikterak dovozována povinnost příjemce dotaci vrátit z titulu naplnění doložky obcházení, jak je tomu v souzené věci. Nyní je vedeno s příjemcem dotace řízení o vrácení již poskytnuté dotace (řízení je zahájeno několik let po ukončení implementace programu, a poté, co již byly finanční prostředky vyplaceny a provedena kontrola realizace a financování programu) z toho důvodu, že se *ex post* zjistilo, že měl naplnit doložku obcházení a uměle vytvořit podmínky pro samotné získání oné dotace. Stěžovatel dovozuje objektivní odpovědnost příjemce dotace i ve vztahu k naplnění této doložky obcházení.

[33] Opomíjí při tom nicméně výklad čl. 60 nařízení č. 1306/2013 a pojmu „uměle vytvořené podmínky“ poskytnutý Soudním dvorem EU a jeho judikaturu (zejména pak nedávný rozsudek ze dne 7. 4. 2022 ve věci C-176/20, *SC Avio Lucos*¹²). Soudní dvůr v něm nejprve obecně vyhodnotil, že čl. 60 nařízení č. 1306/2013 v podstatě opakuje čl. 29 nařízení č. 1782/2003¹³, čímž kodifikuje stávající judikaturu, podle níž se jednotlivci nemohou podvodně nebo zneužívajícím způsobem dovolávat unijních norem. Zdůraznil, že podle ustálené judikatury rovněž platí, že použití unijních nařízení nelze rozšířit tak, aby se vztahovala i na nekalé praktiky hospodářských subjektů (rozsudek ze dne 12. 9. 2013, *Slančeva sila*¹⁴, bod 27).

⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* a další, spojené věci C-383/06 až C-385/06.

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10.

¹⁰ Rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS.

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS.

¹² Rozsudek Soudního dvora EU ve věci *SC Avio Lucos SRL* proti Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură – Centrul județean Dolj, Agenția de Plăți și Intervenție pentru Agricultură (APIA) – Aparat Central.

¹³ Již neúčinné nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (EHS) č. 2019/93, (ES) č. 1452/2001, (ES) č. 1453/2001, (ES) č. 1454/2001, (ES) č. 1868/94, (ES) č. 1251/1999, (ES) č. 1254/1999, (ES) č. 1673/2000, (EHS) č. 2358/71 a (ES) č. 2529/2001. Toto bylo nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. ledna 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003. A toto pak nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009.

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-434/12, EU:C:2013:546

pokračování

[34] Pojem „uměle vytvořené podmínky“ ve smyslu čl. 60 nařízení č. 1306/2013 je dle Soudního dvora EU nutno vykládat tak, že „*důkaz o zneužití podpory potenciálním příjemcem vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní úpravou, a dále subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání*“ (již zmíněný rozsudek Slančeva sila, bod 29). **Je tedy na vnitrostátním soudu, aby v souladu s důkazními pravidly vnitrostátního práva ověřil, zda jsou tyto dva znaky naplněny, není-li tím narušena účinnost unijního práva (bod 30 téhož rozsudku).**

[35] Jinými slovy, pro to, aby mohlo být rozhodnuto, že příjemce dotace naplnil doložku obcházení, musí správní orgán učinit jednoznačný závěr o naplnění objektivních i subjektivních skutečností: (i) ze všech objektivních okolností věci musí vyplynout, že navzdory formálnímu dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto úpravou, a dále (kumulativně), že (ii) příjemce dotace měl vůli získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že uměle vytvoří podmínky vyžadované pro její získání. Tento názor podpořil ve svém stanovisku k věci SC Avio Lucos¹⁵ i generální advokát.

[36] NSS se proto ztotožňuje s městským soudem potud, pokud uzavírá, že dosavadní odůvodnění naplnění podmínek doložky obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013 „podvodným“ jednáním příjemce dotace nemůže obstát.

[37] Aniž by NSS jakkoli předjímal konkrétní postup či závěry ve vratkovém řízení, je zapotřebí, aby stěžovatel v případě, že dovozuje povinnost příjemce dotace vrátit poskytnuté finanční prostředky z titulu naplnění doložky obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013, doplnil dokazování tak, aby mohl učinit jednoznačný a přezkoumatelný závěr o naplnění této doložky, a to v souladu s judikaturou Soudního dvora, tedy na podkladě souhrnu objektivních i subjektivních skutečností řešené kauzy.

3.2. Vada řízení

[38] Co se týče procesní vady spočívající v nepřeložení e-mailové komunikace, která byla přílohu zprávy OLAF, do českého jazyka, NSS konstatuje, že její obsah a vyznění byl mezi příjemcem dotace a správními orgány od počátku řízení sporný. Příjemce dotace v odvolání, resp. jeho doplnění, jakož i v žalobě, namítal dezinterpretaci obsahu této komunikace a její nedostatečnou vypovídací hodnotu. Je ovšem též pravda, že námitku absence překladu poprvé vznesl až v doplnění žaloby (učiněném po uplynutí zákonné lhůty k jejímu podání).

[39] Městský soud na podkladě závěrů rozsudku NSS ze dne 30. 9. 2011, čj. 4 As 12/2011 - 100, dovodil, že takováto vada brání soudnímu přezkumu a že je povinen k ní přihlídnout i bez návrhu účastníka, neboť si nemůže pro absenci překladu učinit náležitý úsudek o tom, jak byl v průběhu správního řízení zjištěn skutkový stav.

¹⁵ Stanovisko generálního advokáta Athanasia Tantose přednesené dne 2. září 2021.

[40] Městský soud zřejmě přehlédł, že jím zmiňovaný rozsudek čj. 4 As 12/2011 byl důvodem pro předložení otázky potřeby překladu cizojazyčných listin rozšířenému senátu NSS. Ten v usnesení ze dne 14. 4. 2015, čj. 9 As 12/ 2014-60, sice konstatoval, že „provedení důkazu cizojazyčnou listinou, aniž by byl proveden její překlad do českého jazyka, je ve správním řízení přípustné, není-li o jejím obsahu v řízení sporu“, aby však doplnil, že „neopatření překladu cizojazyčné listiny, již je prováděn důkaz, může představovat vadu řízení, jestliže účastník v řízení před správním orgánem namítl, že tato skutečnost bránila uplatnění jeho práva vyjádřit se k podkladu rozhodnutí. K takové vadě soud přihlíží jen k námitce“ (zvýrazněno v nyníjší věci).

[41] V souzené věci námitka řádně a včas vznesena nebyla. Byť je e-mailová komunikace klíčovým důkazem a nadále je spor o její obsah a výklad, neměl městský soud ve vazbě na závěry rozšířeného senátu k takové námitce přihlížet *ex officio*, ale toliko k námitce účastníka, která ovšem byla v nyníjší věci vznesena opožděně.

[42] Pro úplnost NSS uvádí, že předložení překladu e-mailové komunikace stěžovatelem v řízení o kasační stížnosti nemá na posouzení věci prážádný vliv.

[43] Městskému soudu se proto v souzené věci neotevíral prostor pro zrušení rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení. I přes toto dílčí pochybení ovšem úvaha městského soudu o nutnosti zrušit rozhodnutí stěžovatele obtoží, a to pro jeho výše rozebranou nepřezkoumatelnost.

[44] Zcela nad rámec NSS doplňuje, že s ohledem na pravidlo vyjádřené v § 75 odst. 1 s. ř. s. nepřihlížel k výsledkům vyšetřování orgánů činných v trestním řízení, jak je doložil stěžovatel po uplynutí lhůty k podání kasační stížnosti. Možnost vyhodnocení jejich závěrů ovšem budou mít správní orgány, které v nově otevřeném řízení vydají nové rozhodnutí podle skutkového stavu zjištěného v době jeho vydání, a při tom budou vázány právním názorem vysloveným městským soudem, resp. po jeho úpravách NSS.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] Městský soud postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost, protože jeho závěr o aplikaci čl. 60 nařízení č. 1306/2013 na případ příjemce dotace nebyl dostatečně odůvodněn. Vzhledem k tomu, že městský soud rozhodl správně, byť s výše naznačenými korekcemi, NSS kasační stížnost zamítl.

[46] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladů řízení za dva úkony právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 3. 6. 2022 a ze dne 3. 4. 2023 [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu (vyhláška č. 177/1996 Sb.)]. Za tyto úkony náleží odměna ve výši 6 200 Kč a paušální částka 600 Kč jako náhrada hotových výdajů. Zástupkyně žalobce je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu i o částku daně. Celkově je tedy stěžovatel povinen uhradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 8 228 Kč.

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

pokračování

V Brně dne 27. února 2024

Ondřej Mrákota
předseda senátu