



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **A. K.**, zast. JUDr. Ing. Adamem Černým, LL.M., advokátem se sídlem Dřevná 382/2, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2022, č. j. 5 A 136/2019-72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu (dále „SZIF“) ze dne 4. 12. 2018, č. j. SZIF/2018/0702055, byla žalobci podle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SZIF“), uložena povinnost vrátit do 60 dnů od doručení tohoto rozhodnutí finanční prostředky ve výši 5 800 000 Kč, které mu byly poskytnuty jako dotace v rámci Programu rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora cestovního ruchu. Zároveň byl vyloučen odkladný účinek odvolání proti tomuto výroku. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo vydáno v souvislosti s dotací na projekt nazvaný „*Rekonstrukce objektu Pohostinství u Švarců, Zduchovice*“. Dohoda o poskytnutí dotace byla uzavřena dne 17. 7. 2012. Finanční

prostředky, jejichž vrácení bylo ze strany SZIF požadováno, byly žalobci vyplaceny dne 27. 3. 2015 na základě jeho žádosti o proplacení výdajů ze dne 17. 7. 2014.

[2] Dne 16. 2. 2017 SZIF zahájil u žalobce cílenou kontrolu ex-post, v rámci níž byla provedena fyzická kontrola na místě dne 20. 2. 2017 a dodatečné kontrolní šetření dne 4. 12. 2017. Z protokolu o kontrole ze dne 30. 1. 2018, č. 0022102683, pak vycházelo rozhodnutí o vrácení dotace. SZIF zjistil, že ve lhůtě vázanosti projektu na jeho účel byla zrušena provozovna žalobce na adrese Zduchovice 4 (ke dni 17. 8. 2015). Tím, že žalobce neměl řádně ohlášenou živnost, porušil podmínky části B kapitoly 8 bodu 2) Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013 (dále „Pravidla“), a to podmínku souladu s právní úpravou. S tím byla spojena „sankce C“: snížení částky dotace o 100 % (část A kapitola 15 odst. 2 Pravidel). Na adrese Zduchovice 4 naopak měla ke dni kontroly živnostenského rejstříku registrovanou provozovnu někdejší obchodní společnost N O V O M Ě S T S K Ý P I V O V A R spol. s r.o. (dále „Novoměstský pivovar“). Z toho SZIF dovodil porušení části B kapitoly 9 bodu 1) Pravidel (podpořené stavby a technologie nesmí být pronajímány či provozovány jiným subjektem minimálně po dobu vázanosti projektu na účel). Rovněž za toto porušení byla Pravidly stanovena „sankce C“.

[3] SZIF v rámci kontroly rovněž zjistil, že oprava pohostinství U Švarců byla již součástí projektu Ing. Ladislava Krulicha (bratra žalobce), s nímž podal žádost o dotaci v roce 2009 s názvem „*Nové ubytovací kapacity a rekonstrukce hospody U Švarců, modernizace opracoviště*“ („opracovištěm“ byla přitom míněna plocha pro přípravu koní a jezdců na parkurovou soutěž, která je součástí jezdeckého areálu provozovaného bratrem žalobce, resp. jím ovládanými společnostmi, ve Zduchovicích), nezískal však preferenční body udělované za ekologické podnikání, potravinářský podnik s malým objemem výroby a za sídlo podniku shodné s místem realizace projektu. Následně podal žádost žalobce. Projekt doznal pouze drobných úprav: není již prezentován jako součást projektu modernizace jezdeckého areálu, ale pouze na něj navazuje. Žalobce obdržel preferenční body za ekologické podnikání, potravinářský podnik s malým objemem výroby i údaj o trvalém pobytu. Zároveň bylo zohledněno to, že žalobce lze považovat za malý podnik (na rozdíl od středního podniku jeho bratra). SZIF však zjistil, že zemědělským podnikatelem se žalobce stal dne 8. 6. 2011, ekologickým zemědělcem je od 15. 6. 2011 (tedy od měsíce, kdy byla podána žádost o dotaci), potravinářská činnost navíc spočívala pouze v nákupu masa od Resort Zduchovice, a.s. (dále „Resort Zduchovice“) a jeho prodeji Novoměstskému pivovaru. Jediným společníkem Novoměstského pivovaru a jediným akcionářem Resortu Zduchovice byl Ing. Ladislav Krulich.

[4] V rozhodnutí o vrácení dotace je podrobně popsána provázanost podnikání žalobce a jeho bratra, jakož i účast žalobce v právnických osobách, které jeho bratr vlastnil či ovládal. Na webových stránkách různých projektů Ing. Ladislava Krulicha (Boheme Concept, Resort Zduchovice, La Bohème Group či Penzion Jezerná) je jako jeden z nich uváděno rovněž Pohostinství u Švarců. Oba bratři mají bydliště na téže adrese, pozemky i stavbu, jichž se se projekt týká, vlastní Ing. Ladislav Krulich. Žalobce čerpal na realizaci projektu úvěr u České spořitelny, jeho spoludlužníkem byl jeho bratr. Další úvěry žalobci poskytly soukromé subjekty, zejména Ing. Ladislav Krulich sám a jím vlastněné právnické osoby (Hotel Henrietta, a.s., BOHEME HOTELS, a.s.). Žalobce obdržel od svého bratra rovněž dar ve výši 4 209 391,40 Kč. SZIF uzavřel, že žalobce vystupuje jako malý podnik,

pokračování

využívá však výhod a finančních prostředků středního podniku svého bratra. Tím došlo k umělému vytvoření podmínek v rozporu s částí A kapitolou 3 písm. k) Pravidel. Následkem tohoto porušení Pravidel je rovněž „sankce C“, tedy snížení dotace o 100 %.

[5] Ze znaleckého posudku vypracovaného v rámci kontroly SZIF zjistil, že nárokové způsobilé výdaje (10 000 000 Kč) byly vyšší než cena obvyklá dle znaleckého posudku (8 629 559,37 Kč). Proto byla provedena korekce poskytnuté dotace ve výši 1 370 440,63 Kč. Zároveň byly zjištěny nezpůsobilé výdaje v celkové výši 87 439,77 Kč. Po přičtení sankce podle části A kapitoly 15 odst. 1 písm. b) Pravidel by měl žalobce vrátit částku 1 691 142 Kč. Ovšem vzhledem k tomu, že došlo rovněž ke třem případům porušení podmínek, za něž byl stanoven postih v podobě „sankce C“ (a dle části A kapitoly 15 odst. 3 Pravidel má „sankce C“ přednost), žalobci byla uložena povinnost vrátit celou částku vyplacené dotace, tedy 5 800 000 Kč.

[6] K jednotlivým námitkám vzneseným v průběhu řízení o vrácení dotace SZIF shrnul, jaké důkazní prostředky lze použít ve správním řízení a odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu vztahující se k dokazování obsahem webové stránky. SZIF zdůraznil, že se nemohl zabývat proporcionalitou, neboť „sankce“ jsou v Pravidlech stanoveny jednoznačně. Podle názoru SZIF přitom nelze na věc aplikovat judikaturu týkající se odvodů za porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“). K námitkám proti znaleckému posudku SZIF zrekapituloval, z jakých podkladů znalec vycházel, a shrnul, že nemá důvod pochybovat o použité metodice či učiněných závěrech. SZIF upozornil, že některé práce nebyly součástí položkového rozpočtu projektu, nebyly tak součástí žádosti o dotaci a nemohou být vzaty v úvahu. SZIF připomněl, že žalobce se zavázal k plnění podmínek stanovených Pravidly a dohodou o poskytnutí dotace. Jelikož bylo zjištěno porušení těchto podmínek, bylo plně v souladu se zásadou *pacta sunt servanda* postupovat podle čl. XI bodu 4 dohody o poskytnutí dotace a vymáhat dlužnou částku. Podle SZIF nedošlo k žádné diskriminaci žalobce, podmínky dotace musí dodržovat všichni žadatelé. V závěru SZIF odkázal na své předchozí odůvodnění toho, proč projekt žalobce nelze považovat za samostatný projekt nezávislý na podnikání jeho bratra.

[7] Rozhodnutím ze dne 19. 7. 2019, č. j. 2394/2019-MZE-14113, žalovaný zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí SZIF potvrdil. Žalovaný odkázal na vyjádření Městského úřadu v Příbrami, dle něhož bylo oznámení zrušení provozovny ze dne 17. 8. 2015 podepsáno žalobcem, žalobce pravost svého podpisu při nahlížení do spisu dne 12. 12. 2018 nezpochybnil. Podle žalovaného mohl žalobce jako jednatel Novoměstského pivovaru oznámit zrušení provozovny na adrese Zduchovice 4. To ostatně žalobce následně učinil, jak vyplývá ze změnového listu ze dne 3. 4. 2017. Nelze tedy tvrdit, že šlo o delikt třetí osoby, jejíž jednání nemohl žalobce ovlivnit.

[8] K otázce proporcionality žalovaný zdůraznil, že žalobce se zavázal k plnění všech podmínek dotace, včetně podnikání v souladu s právními předpisy. Žalovaný připomněl, že dotace nebyla poskytnuta podle rozpočtových pravidel, ale podle zákona o SZIF, který neobsahuje žádnou možnost správního uvážení ohledně výše „sankce“. K tomu žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Žalovaný doplnil, že postup SZIF nelze označit za nepřiměřeně tvrdý ani

diskriminující, neboť jeho povinností je kontrolovat plnění podmínek a v případě jejich porušení přistoupit k „sankcím“. Podmínky přitom byly žalobci předem známy a jednoznačně stanovená „sankce“ za určité porušení podmínek diskriminačnímu zacházení naopak zamezuje.

[9] Žalovaný se plně ztotožnil se SZIF i v otázce umělého vytvoření podmínek pro získání dotace. Konstatoval, že SZIF vyčerpávajícím způsobem shrnul okolnosti, z nichž vyplývá úzká provázanost projektu žalobce s podnikáním jeho bratra. K námitce, že webová stránka www.resort-zduchovice.cz pouze propaguje turistickou oblast, žalovaný upozornil, že z tohoto webu pramenily pouze dva odkazy. Propojenost ostatních webových stránek zmiňovaných SZIF s podnikáním Ing. Ladislava Krulicha žalobce nikterak nezpochybnil. Podle žalovaného z projektu Ing. Ladislava Krulicha z roku 2009 nikterak nevyplývá, že by jeho primárním cílem měla být modernizace opracoviště. Z části zdůvodnění projektu, kterou citoval, naopak jednoznačně vyplývá, že projekt Ing. Ladislava Krulicha byl zaměřen především na vytvoření ubytovací kapacity, včetně stravovacího zařízení. Žalovaný citoval i žalobcovu žádost o dotaci a poukázal na to, že i jemu šlo především o vytvoření ubytovací kapacity, která pro občany obce Zduchovice nemá zásadní význam. Nepřisvědčil tak odvolací námitce, dle níž se žalobcův projekt odlišoval důležitostí stravovacího zařízení pro venkovský společenský život. Za irelevantní považoval žalovaný důkazy vztahující se k roku 2018 (kontrola u žalobce proběhla v roce 2017), jakož i skutečnost, že žalobce pořádá vesnické zabíjačky (nejde o zásadní celoroční potravinářskou činnost, na rozdíl od prokázaného přepraveje masa mezi spojenými osobami – nákup od Resortu Zduchovice, následně prodej Novoměstskému pivovaru).

[10] Podle žalovaného nebyla žalobci kladena k tíži pouhá skutečnost, že využil finanční podpory svého bratra, ale celý souhrn okolností, z nichž vyplynulo, že žalobce realizoval vizi svého bratra, čímž došlo k umělému vytvoření podmínek pro získání dotace a obcházení prahových hodnot výše dotace pro malé a střední podniky. Žalovaný připustil, že výše nájmu sama o sobě nebyla nestandardně nízká, to však nic nemění na celém kontextu případu a ostatních skutečnostech, které svědčí o porušení Pravidel. Argument žalobce, že ustájení koní u bratra je nejvýhodnější ekonomickou alternativou, považoval žalovaný za rozporný s tvrzením, že projekt měl být jeho emancipací od bratrova podnikání. Ani pronájem půdy od bratra nebyl sám o sobě jedinou skutečností, na základě níž by SZIF konstatoval porušení podmínek. Podle žalovaného SZIF dostatečně prokázal, že žalobce fakticky realizoval zamítnutý projekt svého bratra.

[11] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného k Městskému soudu v Praze žalobu, jejíž text byl téměř doslova shodný s textem odvolání.

[12] Městský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl. Nejvyšší správní soud pro úplnost poznamenává, že na písemném vyhotovení rozsudku je uvedeno datum „23. února 2022“, ovšem jde o zřejmou chybu v psaní, neboť z ostatních okolností (datum jednání městského soudu, vyhlášení rozsudku téhož dne po poradě senátu, datum uvedené na obálce s protokolem o hlasování) vyplývá, že rozsudek byl vydán dne 23. 3. 2022. Na tuto nepřesnost následně poukázal i žalobce v kasační stížnosti, nejedná se však o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozsudku ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

pokračování

[13] Městský soud se ztotožnil se žalovaným, že podstatou porušení podmínky spočívající v provozování projektu v souladu s právním řádem není neprovozování živnosti jako takové. Nebylo tedy podstatné, že žalobce v provozovně fakticky nepřetržitě vykonával živnost, ale to, že neměl provozovnu po celou dobu řádně zapsanou v živnostenském rejstříku. Správní orgány měly podle městského soudu dostatek podkladů k tomu, aby mohly dospět k závěru o porušení § 17 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“). Městský soud připustil, že v rozhodné době žalobce živnost na adrese Zduchovice 4 provozoval. Tuto skutečnost správní orgány nikterak nerozporovaly, městský soud tudíž nepřistoupil k doplnění dokazování svědeckou výpovědí pana Petra Švagra, starosty obce. Žalobcovy argumenty podle městského soudu nebyly způsobilé vyvrátit závěr o nedostacích v oznamování živnosti v provozovně. Jelikož podnikání v dané provozovně nebylo řádně oznámeno živnostenskému úřadu, činnost žalobce nebyla v souladu s právním řádem. Městský soud proto námitku neshledal důvodnou.

[14] Ani s námitkou žalobce, že neoznámení změn živnostenskému úřadu ze strany Novoměstského pivovaru mělo být skutkem třetí osoby, se městský soud neztotožnil. Městský soud připomněl, že od 17. 8. 2015 do 3. 4. 2017 měl živnost v provozovně na adrese Zduchovice 4 oznámenou pouze Novoměstský pivovar, nikoli žalobce. Žalobce byl jednatelem Novoměstského pivovaru, mohl tedy zajistit, aby údaje v živnostenském rejstříku byly v souladu se skutečností. I toto porušení Pravidel tedy lze podle městského soudu přičítat žalobci.

[15] K otázce umělého vytvoření podmínek pro získání dotace pak městský soud s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu v první řadě zdůraznil, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat jednou již vyřčené. Městský soud konstatoval, že žalovaný pečlivě popsal zjištěný skutkový stav, rozvedl, jak hodnotil důkazy, a zdůvodnil, proč nepovažoval za relevantní některá tvrzení či důkazní návrhy žalobce. Vypořádal se rovněž s odvolacími námitkami. Soud proto odkázal na rozhodnutí žalovaného, kde byla vypořádána podstatná část odvolacích námitek. Soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že i v projektu Ing. Ladislava Krulicha bylo vytvoření ubytovacích kapacit přinejmenším stejně důležité jako modernizace opracoviště. I v původním projektu byla zároveň zmíněna důležitost společenského zázemí pro obec. Městský soud nerozporoval, že žalobce nepřevzal celý projekt svého bratra, projekt žalobce však byl nápadně podobný části projektu jeho bratra. Rovněž podle názoru městského soudu se projekt žalobce zaměřoval nejen na místní obyvatele, ale zejména na návštěvníky regionu (žádal ostatně o dotaci spadající pod opatření podpory cestovního ruchu). Argumenty poukazující na provoz hostince se navíc týkají až roku 2018.

[16] Městský soud přisvědčil správním orgánům rovněž v tom, že dostatečně popsaly vzájemnou provázanost obou bratrů a jejich projektů – nevycházely pouze z příbuzenského vztahu a shodného trvalého bydliště. Poukázaly na zajištění finančních prostředků, vlastnictví nemovitostí, místo ustájení žalobcových koní, přeprava masa, společnou propagaci podnikání či angažmá žalobce v právnických osobách vlastněných jeho bratrem. I kdyby tedy bylo možné částečně přisvědčit některé z dílčích námitek (jak učinil i žalovaný, když nepovažoval za relevantní argument SZIF o nízké výši nájemného), na kontextu celé situace to podle městského soudu nic nemění. Městský soud se proto ztotožnil s názorem správních orgánů, že se zjevně nejedná jen o obecnou spolupráci a vzájemnou důvěru, ale že

žalobce realizoval vizi svého bratra. Nelze tedy než dospět k závěru, že došlo k umělému vytvoření podmínek pro poskytnutí dotace. Správní orgány popsaly, jak se do rozhodování o dotaci promítá skutečnost, zda žádá malý, nebo střední podnik. Žalobce žádal jako malý podnik, ovšem při realizaci fakticky vystupoval jako střední podnik, využívaje zázemí a finanční prostředky svého bratra. V tomto hodnocení nelze podle městského soudu shledat diskriminaci žalobce z důvodu jeho původu.

[17] Porušení všech tří podmínek (nesoulad s právními předpisy, provozování jinou osobou a umělé vytvoření podmínek) je podle Pravidel postihováno „sankcí C“, tedy snížením dotace o 100 %. Z prostého textu Pravidel by tak podle městského soudu bylo možné dovodit, že SZIF ani žalovaný neměli žádný prostor pro správní uvážení. Městský soud však odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, publ. pod č. 4176/2021 Sb. NSS, podle něhož je třeba závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažené v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, publ. pod č. 3854/2019 Sb. NSS, vztáhnout i na rozhodování o vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF. Usnesení rozšířeného senátu totiž překonalo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63, podle něhož zákon o SZIF neobsahuje žádné ustanovení, které by umožnilo prominout penále i povinnost vrátit dotaci, ani neposkytuje prostor pro moderaci výše částky, o níž má být dotace snížena. Městský soud shrnul, že podle názoru Nejvyššího správního soudu je třeba se zabývat tím, zda výše vrácení dotace není zcela nepřiměřená zjištěnému porušení podmínek.

[18] Z toho městský soud dovodil, že žalovaný byl povinen se zabývat přiměřeností výše vrácení dotace. Městský soud konstatoval, že žalovaný se touto námitkou zabývat odmítl, neboť byl přesvědčen, že k takovému posouzení nebyl oprávněn. Přesto je z napadeného rozhodnutí podle městského soudu zřejmé, že žalovaný uplatněný postih za nepřiměřený nepovažoval, a to zejména ve vztahu k porušení podmínky části A kapitoly 3 písm. k) Pravidel (umělé vytvoření podmínek pro získání dotace), které pokládal za velmi závažné. K tomu městský soud odkázal na strany 23 a 24 rozhodnutí o odvolání. Ani podle městského soudu umělé vytvoření podmínek nelze považovat za „*bagatelní*“, neboť dotace byla poskytnuta pouze v důsledku závažného jednání žalobce, který vytěžil neoprávněnou výhodu. Městský soud zároveň poznamenal, že žalobce uplatnil námitku nepřiměřenosti pouze v obecné rovině, netvrdil ani neprokázal své majetkové poměry za účelem posouzení důvodnosti této námítky. Ani ze spisu, ani z žaloby podle městského soudu nevyplývaly okolnosti, které by odůvodnily snížení částky, jež má být vrácena, ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS.

[19] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou pochybení správních orgánů při ustanovení znalce. Upozornil především na to, že vzhledem k umělému vytvoření podmínek již tato námitka nemůže zvrátit povinnost vrátit dotaci (ze zjištění znalce správní orgány závěr o umělém vytvoření podmínek pro získání dotace nedovodily). Městský soud připomněl, že o námitce podjatosti znalce bylo řádně rozhodnuto v průběhu správního řízení, a ztotožnil se se závěrem, že pouhá skutečnost, že znalecký ústav má sídlo na stejném místě jako Novoměstský pivovar, nebyla způsobilá založit domněnku podjatosti. Na jednání soudu zástupce žalobce námitku rozšířil i o tvrzení, že jde o znalecký ústav s oblibou využívaný správními orgány, i toto tvrzení však zůstalo toliko v obecné rovině. Podle

pokračování

městského soudu ani ze skutečnosti, že správní orgán často ustanovuje jeden určitý znalecký ústav, nelze bez dalšího dovodit podjatost znaleckého ústavu.

[20] Závěrem městský soud k obecné námitce nepřezkoumatelnosti upozornil, že zrušení pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. V projednávané věci správní orgány podle městského soudu dostály svým povinnostem vyplývajícím ze zákona i judikatury. Městský soud rovněž poznamenal, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou; odlišný náhled žalobce na vypořádání určité odvolací námítky neznamena, že se jí žalovaný dostatečně nezabýval.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[21] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[22] Po obsáhlé rekapitulaci žaloby stěžovatel označuje některé z důkazů, které městský soud odmítl provést, a shrnuje některé závěry městského soudu. Stěžovatel zdůrazňuje, že po celou dobu živnost na dané adrese skutečně provozoval (což uznal i městský soud), avšak správní orgány i městský soud považovaly za podstatné pouze to, zda stěžovatel řádně oznamoval živnostenskému úřadu zahájení a ukončování živnosti v provozovně. Správní orgány ani městský soud nevzaly v úvahu důležité skutečnosti (faktické provozování živnosti), ale kladly důraz na okolnosti méně důležité (oznamovací povinnost). Uložená „sankce“ je tak zcela zjevně neúměrná tvrzenému porušení povinností stěžovatele. Již z tohoto důvodu by měl být napadený rozsudek podle stěžovatele zrušen.

[23] Obdobné nesprávnosti se měl městský soud dopustit i ve vztahu k posouzení provozování předmětu dotace Novoměstským pivovarem. Stěžovatel zdůrazňuje, že nebylo prokázáno, že by předmět projektu byl pronajímán či provozován jiným subjektem. Nájemní smlouva mezi Ing. Ladislavem Krulichem jako pronajímatelem a Novoměstským pivovarem jakožto nájemcem byla ukončena dohodou dne 31. 7. 2011. Po dobu vázanosti projektu na účel tak neměl Novoměstský pivovar k objektu žádný vztah, za jeho pochybení ve vztahu k živnostenskému úřadu nemůže být stěžovatel odpovědný. I ve vztahu k tomuto tvrzenému porušení se uložená „sankce“ stěžovateli jeví jako nepřiměřeně tvrdá.

[24] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem, že realizací jeho projektu byl fakticky realizován předchozí projekt jeho bratra, který byl předmětem žádosti z r. 2009. Správní orgány podle stěžovatele účelově vycházely z marketingových materiálů a rozhovorů s Ing. Ladislavem Krulichem, které již dávno nebyly aktuální. Stěžovatel tvrdí, že jeho projekt není „téměř identický“, projektovou dokumentaci zpracovalo s devítiletým odstupem jiné studio a proběhlo na něj nové stavební řízení. Stěžovatel opakuje, že jako zkušený podnikatel v oblasti gastronomie se rozhodl zrekonstruovat hospodu U Švarců a samostatně vlastním jménem ji provozovat především za účelem zajištění společenského prostoru pro obyvatele vesnice. Podle stěžovatele postupovaly správní orgány pod vlivem kauzy „Čapí hnízdo“. Stěžovatel je přesvědčen, že žádnou neoprávněnou výhodu nezískal ani neobcházal prahové hodnoty výše dotace stanovené pro malé a střední podniky.

[25] Podle stěžovatele je napadený rozsudek vadný rovněž z důvodu formalistického přístupu městského soudu, který stěžovateli doručil osmnáctistránkový rozsudek krátce po

jednání soudu (musel být připraven již předem). Stěžovatel nesouhlasí s odmítnutím provedení důkazů, které by svědčily o důvodnosti poskytnutí dotace. To podle stěžovatele představuje výrazné procesní pochybení městského soudu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, bylo namístě zabývat se přiměřeností uložené „sankce“. Stěžovatel vložil do projektu veškeré své úsilí a finanční prostředky, přesto je nucen dotaci vrátit. Rekonstrukce historické hospody podle něj nemá souvislost s jezdeckým areálem. Stěžovatel obecně upozorňuje na rizikovost a nepředvídatelnost dotačního systému České republiky, který ohrožuje likvidací malé a střední žadatele o dotace. Městský soud podle stěžovatele postupoval formalisticky a neuznal, že „sankce“ je extrémní ve vztahu k vytýkaným pochybením.

[26] Závěrem stěžovatel namítá, že napadený rozsudek není dostatečně odůvodněn, a to zejména v části týkající se umělého vytvoření podmínek pro získání dotace. V tom stěžovatel spatřuje jeho nepřezkoumatelnost.

[27] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[28] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatel především bagatelizuje své porušení dotačních podmínek. K argumentaci o rozdílnosti projektu žalovaný cituje z popisu a zdůvodnění projektu Ing. Ladislava Krulicha z r. 2009 a dovozuje, že ubytovací kapacity byly přinejmenším stejně podstatnou částí projektu jako modernizace opracoviště. Žalovaný dále srovnává pozici Ing. Ladislava Krulicha a stěžovatele při posuzování žádosti o dotaci (Ing. Ladislav Krulich jako střední podnik mohl dostat max. 50 % a zároveň nezískal body za preferenční kritéria ekologického podnikání, potravinářský podnik s malým objemem výroby a sídlo podniku v sídle projektu). Žalovaný rovněž upozornil, že Ing. Ladislav Krulich od projektu neodstoupil – projekt nebyl doporučen k další administraci ze strany SZIF.

[29] Dále žalovaný rekapituluje některé další okolnosti, které jej vedly k závěru o umělém vytvoření podmínek pro získání dotace, zejména obnovení provozovny krátce před podáním žádosti, vlastnictví nemovitostí či angažmá stěžovatele v obchodních společnostech Ing. Ladislava Krulicha. Žalovaný připomíná, že projekt stěžovatele nebyl zaměřen především na občany Zduchovic a místní spolky (jak se snaží tvrdit stěžovatel), ale na návštěvníky regionu (k tomu cituje popis projektu ze stěžovatelovy žádosti o dotaci). Zdůrazňuje rovněž, že projekt spadal pod opatření „Podpora cestovního ruchu“ a jeho předmětem nemohlo být samostatné stravovací zařízení. Opakuje rovněž, že dostatečně prokázal ekonomickou propojenost stěžovatele a jeho bratra (rekapituluje podmínky úvěru u České spořitelny, věřitele dalších půjček či dar, který stěžovatel obdržel od svého bratra). Informace z webových stránek byly podle žalovaného pouze jedním z mnoha důkazů, které vedly k závěru o totožnosti projektů.

[30] Žalovaný se ztotožnil se závěry městského soudu i v otázce posouzení zrušení provozovny a provozování předmětu dotace Novoměstským pivovarem. Neztotožnil se však s právním názorem, že i v případě vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF je třeba posuzovat proporcionalitu „sankce“. Podle žalovaného byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, jednotlivým vybočením z konstantní judikatury tohoto soudu reprezentované zejména rozsudkem ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63 (ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta pro zjevnou

pokračování

neopodstatněnost). Žalovaný upozorňuje, že k obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 4. 1. 2019, č. j. 8 Afs 165/2018-41 (tedy již po usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33), který taktéž nebyl shledán protiústavním. Žalovaný má za to, že Nejvyšší správní soud posuzuje obdobné případy rozdílně a měl by věc předložit rozšířenému senátu.

[31] Podle žalovaného si lze stěží představit, že by Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti posvětil rozhodnutí, která by byla v rozporu s ústavně zaručenými právy, na nichž založil svou argumentaci rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31. Je naopak v souladu s Ústavou a Listinou základních práv a svobod, když jsou pro všechny žadatele zajištěny rovné a transparentní podmínky, jichž si stěžovatel musel být vědom. Zásah do jeho vlastnického práva byl podle žalovaného zcela legitimní. Žalovaný je toho názoru, že by měl chránit spíše majetková práva a rovné postavení těch žadatelů, kteří nic neporušili.

[32] Žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[33] V replice na vyjádření žalovaného stěžovatel opakuje některá svá tvrzení obsažená již v kasační stížnosti (důraz na skutečné podnikání, neodpovědnost za Novoměstský pivovar, bagatelní závažnost porušení podmínek, neprovedení důkazů městským soudem, neaktuálnost marketingových materiálů). Dále zdůrazňuje, že rozhodnutí rozšířeného senátu je významným nástrojem ke sjednocování judikatury, nemůže být považováno za „vybočující“, jak to činí žalovaný. Stěžovatel trvá na tom, že měla být posouzena proporcionalita „sankce“. Dále cituje některá ustanovení Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a uvádí, že byl ve věci nedůvodně diskriminován na základě příbuzenství s Ing. Ladislavem Krulichem. Závěrem stěžovatel hodnotí postupy žalovaného a SZIF jako zcela nesmyslné a odkazuje na výsledky kontroly provedené Nejvyšším kontrolním úřadem, dle níž byly v činnosti žalovaného zjištěny závažné nedostatky.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[34] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[35] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem

důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[36] Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. pod č. N 26/52 SbNU 247).

[37] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nedostatečném odůvodnění v části zabývající se umělým vytvořením podmínek pro získání dotace. Jak již upozornil městský soud, funkcí soudního přezkumu není stále dokola podrobně uvádět jednou již vyřčené – nedává rozumný smysl, aby soud již učiněné závěry znovu opakoval (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, nebo nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20). To platí obzvlášť v situaci, kdy se argumenty účastníka řízení opakují, aniž by reagovaly na konkrétní vypořádání provedené již správním orgánem. Tak tomu bylo i v projednávané věci. Text žaloby téměř doslova opakuje text odvolání, odlišnost představuje pouze použitá terminologie a několik drobných doplnění argumentace. Pokud tedy příslušné námitky vypořádal již žalovaný, stěžovatel na jeho argumentaci vůbec nereagoval a městský soud se s posouzením žalovaného ztotožnil, neměl městský soud povinnost odůvodnění rozhodnutí o odvolání opisovat či převyprávět svými slovy. Jeho odkaz na určitou část rozhodnutí žalovaného tedy představuje validní vypořádání žalobních námitek, nikoli důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku.

[38] Jinou vadou řízení, která podle stěžovatele mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku, mělo být neprovedení navržených důkazů. Stěžovatel v žalobě navrhl provedení řady důkazů, z nichž některé městský soud provedl (výpis z katastru nemovitostí, článek z webu www.asz.cz), jiné s odůvodněním provést odmítl. Proti odmítnutí některých důkazních návrhů (výpověď Ing. Ladislava Krulicha, listiny týkající se provozu podniku v r. 2018) stěžovatel nikterak nebrojí. V kasační stížnosti konkrétně označuje pouze tři důkazní návrhy: provedení svědeckých výpovědí Petra Švagra a Ing. Miroslava Havlíka a zadání revizního znaleckého posudku. Výpověď svědka Ing. Miroslava Havlíka a zadání revizního znaleckého posudku stěžovatel navrhoval v souvislosti s určením ceny obvyklé. Městský soud zdůvodnil, proč k provedení těchto důkazů nepřistoupil (překročení ceny obvyklé nebylo důvodem, pro nějž byla stěžovateli uložena povinnost vrátit celou dotaci). Stěžovatel v kasační stížnosti označuje neprovedení těchto důkazů za „výrazné pochybení ze strany soudu“, ovšem neuvádí, v čem konkrétně by toto pochybení mělo spočívat. S odůvodněním odmítnutí důkazů nikterak nepolemizuje.

[39] Svědeckou výpověď pana Petra Švagra, starosty obce Zduchovice, stěžovatel podle žaloby navrhoval za účelem prokázání, že „hospoda U Švarců je jedinou hospodou a společenským prostorem v obci a toto zařízení žalobce nepřetržitě provozuje“. Jak vyplývá z bodu 43 odůvodnění napadeného rozsudku, městský soud odmítl tento důkaz provést,

pokračování

jelikož faktické provozování restaurace nebylo mezi stěžovatelem a žalovaným vůbec sporné. Rozhodnou otázkou bylo podle městského soudu ohlášení podnikání v dané provozovně živnostenskému úřadu. Podle stěžovatele městský soud kladl důraz na nedůležité okolnosti, místo aby zohlednil ty důležité.

[40] Nejvyšší správní soud v první řadě upozorňuje, že v souvislosti s registrací provozovny bylo stěžovateli kladeno za vinu porušení části B kapitoly 8 bodu 2) Pravidel: „*Projekt je v souladu s příslušnou právní úpravou.*“ Již z formulace tohoto pravidla je zřejmé, že nejde o skutečné provozování předmětu dotace – k jeho zajištění slouží jiná ustanovení Pravidel a dohody o poskytnutí dotace ze dne 17. 7. 2012. Rozhodnou otázkou tedy skutečně byl soulad podnikání stěžovatele s právní úpravou, živnostenský zákon nevyjímaje. Pro její posouzení byly relevantní informace poskytnuté Městským úřadem v Příbrami, nikoli (nikým nerozporované) skutečné provozování podniku a jeho význam pro společenský život v obci. Městský soud tedy postupoval správně, když svědeckou výpověď pana Petra Švagra neprovedl a vycházel z důkazů založených ve spisu.

[41] Vadu řízení před městským soudem rozhodně nepředstavuje ani skutečnost, že napadený rozsudek byl vyhotoven a doručen účastníkům bez zbytečného prodlení po konání jednání soudu. Konkrétně se spisu městského soudu vyplývá, že, jak již bylo konstatováno, rozsudek byl vyhlášen na jednání soudu dne 23. 3. 2022 a příslušný pokyn předsedkyně senátu, která byla v dané věci rovněž soudkyní zpravodajkou, k doručení jeho písemného vyhotovení účastníkům byl soudní kanceláři předán dne 25. 3. 2022 a téhož dne byl rozsudek také odeslán a doručen do datové schránky zástupce stěžovatele i žalovaného, takže uvedeného dne rovněž nabyl právní moci. Městský soud tedy v daném ohledu postupoval zcela v souladu s § 54 odst. 3 s. ř. s., podle něhož je soud povinen rozsudek vyhotovit nejpozději do jednoho měsíce od jeho vyhlášení, není-li tato lhůta předsedou soudu ze závažných důvodů prodloužena, nejvýše však o dva měsíce. Je přitom samozřejmě vhodné, aby soud, pokud je to možné, vyhotovil rozsudek po jeho ústním vyhlášení co nejdříve, dokud má ještě věc v čerstvé paměti.

[42] Z popsaného postupu městského soudu přitom nijak nevyplývá tvrzení stěžovatele, že by měl být rozsudek městského soudu vyhotoven již před jednáním. I kdyby ovšem městský soud měl určité části budoucího rozsudku připraveny již před jednáním, nejednalo by se o vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost rozsudku. Nejvyšší správní soud připomíná, že pro řízení před krajským (městským) soudem platí podle § 71 odst. 2 s. ř. s. koncentrace řízení: po uplynutí lhůty pro podání žaloby ji již nelze rozšiřovat o další žalobní body. Zároveň se musí přinejmenším soudce zpravodaj na jednání připravit a je vhodné, aby i zbývající členové senátu byli s věcí seznámeni již před konáním jednání – příprava některých částí konceptu rozhodnutí (zejména narace) jistě není v této fázi řízení před soudem nikterak neobvyklá. Pokud tedy na ústním jednání nedošlo k prokázání žádných zásadních okolností, které by měly vliv na posouzení věci, případné použití již předem připravených částí odůvodnění rozsudku by rozhodně nebylo možné přičítat městskému soudu k tíži.

[43] Z rozhodnutí správních orgánů i napadeného rozsudku vyplývá, že stěžejním důvodem, pro který byla stěžovateli uložena povinnost vrátit dotaci, bylo umělé vytvoření podmínek pro její získání. SZIF i žalovaný velmi podrobně popsali, jaká byla historie vzniku obou projektů, včetně veřejných prezentací na webových stránkách a citací z popisu a odůvodnění projektů jako takových. Proti tomu stěžovatel argumentuje, že jeho projekt

vznikl s devítiletým odstupem, zpracovalo jej jiné projektové studio a proběhlo nové stavební řízení. Žádné z těchto skutkových tvrzení však nedokládá ani neoznačuje listiny obsažené ve spisu, v nichž by tyto informace měly být obsaženy.

[44] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že není jasné, jak stěžovatel dospěl k závěru o devítiletém odstupem, když žádost Ing. Ladislava Krulicha byla podána v r. 2009 a žádost stěžovatele v r. 2011. Stejně tak není zřejmé, že by projekty zpracovávala různá studia, když projektová dokumentace předložená k projektu stěžovatele byla vyhotovena v letech 2005 a 2006 (projektová dokumentace k předchozí žádosti jeho bratra, byla-li odlišná, ve spisu týkajícím se žádosti stěžovatele obsažena není – pokud stěžovatel měl zájem poukázat na odlišnosti, mohl předchozí dokumentaci předložit). Nesprávné je rovněž tvrzení stěžovatele, že proběhlo nové stavební řízení. Podle kolaudačního souhlasu ze dne 4. 7. 2014 byla rekonstrukce restaurace U Švarců ve Zduchovicích povolena již rozhodnutím Stavebního úřadu Kamýk nad Vltavou ze dne 3. 6. 2009, č. j. V-93/09-Ž. Platnost tohoto stavebního povolení byla na základě žádosti Ing. Ladislava Krulicha (odůvodněné nedostatkem finančních prostředků) prodloužena rozhodnutím Stavebního úřadu Kamýk nad Vltavou ze dne 9. 6. 2011, č. j. V-294/11-Ž. Podle rozhodnutí o prodloužení platnosti stavebního povolení se podmínky pro realizaci stavby nezměnily.

[45] Rovněž tvrzení stěžovatele o „*emancipaci*“ od bratrova podnikání byla správními orgány vyvrácena. Zemědělské podnikání stěžovatele (zahájené krátce před podáním žádosti) spočívalo v chovu dvou koní (ustájených v areálu Resortu Zduchovice) a pronájmu pozemků od Ing. Ladislava Krulicha za účelem chovu koní a prodeje sena. Údržbu pozemků prováděl a fakturoval Ing. Ladislav Krulich (stěžovatel nevlastnil žádnou techniku). Potravinářská činnost stěžovatele (přeproděj masa mezi spojenými osobami, a to Resortem Zduchovice, stěžovatelem a Novoměstským pivovarem) byla provozována v areálu Resortu Zduchovice. Správní orgány rovněž poukázaly na angažmá stěžovatele v právnických osobách ovládaných jeho bratrem či marketingové prezentace zahrnující penzion U Švarců jako jeden z projektů Ing. Ladislava Krulicha souvisejících s Resortem Zduchovice.

[46] Další významnou okolností, která byla v rozhodnutích SZIF i žalovaného podrobně popsána, bylo financování projektu (podmínky úvěru u České spořitelny, a.s., půjčky od Ing. Ladislava Krulicha a jím ovládaných právnických osob a dar ve výši 4 209 391,40 Kč). Stěžovatel tvrdí, že do projektu vložil všechny své finanční prostředky. Toto své tvrzení však nikterak nedokládá. Správní orgány naopak prokázaly, že většina finančních prostředků investovaných do projektu pocházela ze zdrojů jeho bratra a s ním spojených právnických osob (resp. půjčky, jejímž spoludlužníkem byl Ing. Ladislav Krulich). Nejednalo se tedy o vlastní projekt stěžovatele, ale došlo k obcházení podmínek stanovených pro dotace pro malé podniky, jak uvedli žalovaný i městský soud.

[47] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s kasační námitkou diskriminace na základě rodu, kterou stěžovatel uplatnil v replice na vyjádření žalovaného. Byl to totiž sám stěžovatel, který na jedné straně za účelem získání dotace vystupoval jako malý samostatný podnik, ale na druhé straně (za použití bratrových finančních prostředků) uskutečňoval vizi svého bratra, který by jako střední podnik na dotaci nedosáhl. Pokud tedy správní orgány přistoupily ke stěžovateli na základě jeho faktického propojení s bratrovým podnikáním jinak, než přistupovaly ke skutečně nezávislým malým podnikům, nelze jim to klást k tíži. Naopak, bylo povinností správních orgánů neoprávněně čerpanou dotaci vymáhat.

pokračování

[48] V replice na vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatel poukazuje na výsledky kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu u žalovaného a SZIF. Stěžovatel však (kromě obecných hodnotových soudů o nesmyslnosti postupů správních orgánů a nepředvídatelnosti dotačního systému) nikterak nespecifikuje, jak se tyto informace vztahují k projednávané věci. Kontrola se navíc týkala let 2016 až 2020, přestože stěžovatelova dotace spadala do období let 2007 až 2013. Nejvyšší správní soud tedy nepřistoupil k provedení důkazu příslušnými webovými stránkami. Dokazování by totiž muselo proběhnout při jednání a postrádalo by smysl nařizovat jednání pouze za účelem prokázání skutečnosti, která pro posouzení věci není rozhodná.

[49] Zbývá posoudit otázku, zda se žalovaný měl zabývat přiměřeností vrácení celé dotace ve smyslu usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33 (a pokud ano, jestli této povinnosti dostál). Nejvyšší správní soud úvodem uvádí na pravou míru, že žalovaný neoznačil za „vybočující“ usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (jak tvrdí stěžovatel v replice na vyjádření žalovaného), ale rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, který se jako první odchýlil od dosavadní judikatury vztahující se k zákonu o SZIF (reprezentované v argumentaci žalovaného zejména rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63).

[50] Vývojem judikatury týkající se posuzování přiměřenosti postihů příjemců dotací podle § 11a zákona o SZIF se již tento soud podrobně zabýval v rozsudku ze dne 1. 2. 2023, č. j. 2 Afs 73/2022-20. K rozsudku ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63, zde konkrétně uvedl: *„S tímto názorem se však již vypořádal shora citovaný odst.[24] rozsudku NSS sp. zn. 4 Afs 253/2020, když jej označil za překonaný; zdůraznil totiž, že odkazovaný rozsudek sp. zn. 10 Afs 158/2017 byl vydán ještě před rozhodnutím rozšířeného senátu, který akcentoval zcela obecné pravidlo, že při odnímání poskytnutých dotací (bez specifikace toho, podle jakého zákona se tak děje) je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti konkrétního porušení dotačních podmínek. Nejvyšší správní soud nadto doplňuje, že otázky položené rozšířenému senátu usnesením ze dne 29. 11. 2017, č. j. 1 Afs 291/2017-23, na jejichž základě desátý senát NSS posuzoval, zda odkazovanou věc přeruší, byly formulovány tak, že se týkaly toliko zákona o rozpočtových pravidlech; desátý senát NSS se proto mohl oprávněně domnívat, že budoucí zodpovězení těchto otázek nebude pro problematiku vrácení dotací podle zákona o SZIF nijak relevantní. Jelikož však rozšířený senát ve svém rozhodnutí důrazně poukázal na obecný princip, že zásahy veřejné moci do právní sféry osob musejí být vždy (tedy i v případě ukládání povinnosti vracet poskytnutou dotaci, a to i podle zákona o SZIF) přiměřené, čtvrtý senát NSS nebyl dříve vyslovenými závěry desátého senátu vázán, neboť ty byly (byť implicitně) následně popřeny rozšířeným senátem. Judikатурní vývoj reflektující tuto skutečnost (představovaný rozsudkem sp. zn. 4 Afs 253/2020) tedy nelze označit za linii nerespektující dosavadní rozhodovací praxi kasačního soudu.“*

[51] K rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2019, č. j. 8 Afs 165/2018-41, na nějž taktéž odkazuje žalovaný, pak tento soud v rozsudku ze dne 1. 2. 2023, č. j. 2 Afs 73/2022-20 (pozn. stěžovatelem byl v uvedené věci žalovaný), vysvětlil: *„Stěžovatel má pravdu v tom, že tento rozsudek byl vydán až po rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 Afs 291/2017 a rozsudek sp. zn. 4 Afs 253/2020 se s ním nikterak výslovně nevypořádává; Nejvyšší správní soud však již nemůže stěžovateli přisvědčit v tom, že se jedná o rozdílné posuzování totožných případů. Čtvrtý senát NSS své závěry vyslovil na skutkovém*

půdorysu, kdy příjemci dotace byla uložena povinnost vrátit finanční prostředky, které mu již byly vyplaceny; naopak v případě projednávaném osmým senátem NSS byla situace taková, že Fond teprve odmítl žadateli (byť s uzavřenou dohodou o poskytnutí dotaci) tuto vyplatit. Kasační soud přitom shledává podstatnou odlišnost v pozici 1/ osoby, které Fond dotaci vyplatí, ta poskytnuté finanční prostředky určitým způsobem použije (např. alespoň z části na řádné plnění podpořeného projektu) a následně jí je z důvodu porušení pravidel či dohody uložena povinnost dotaci vrátit, a 2/ osobou žádající o dotaci, které sice byla uzavřením dohody o jejím poskytnutí přislíbena, ale nakonec jí nebyla vůbec poskytnuta. V případě příjemce obdrživšího dotaci je třeba na její vrácení dle § 11a zákona o SZIF vztáhnout závěry rozšířeného senátu o nezbytnosti individuálního posouzení přiměřenosti mezi pochybením a stanovenou výší odvodu za porušení rozpočtové kázně právě proto, že takové osobě jsou odnímány již vyplacené finanční prostředky (představující od okamžiku jejich obdržení vlastnictví hodné ústavněprávní ochrany), kterými již jednou disponovala a určitým způsobem s nimi naložila („utratila je“). U žadatele, jemuž bylo vyplacení dotace toliko přislíbeno, naopak přichází v úvahu porušení jeho legitimního očekávání vztahující se k výplatě přislíbených finančních prostředků (srov. nález ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, či rozsudky NSS ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Afs 219/2016-27, a ze dne 6. 3. 2020, č. j. 5 Afs 11/2019-33). Ve věci sp. zn. 8 Afs 165/2018 však k dotčení legitimního očekávání (tehdejšího) žadatele nedošlo.“

[52] Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že rozsudek ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, nepředstavoval jednotlivé vybočení z jinak konzistentní judikatury ani rozpor, který by bylo nutné řešit postupem podle § 17 odst. 1 s. ř. s. (předložením věci rozšířenému senátu). Změnu dosavadní judikatury totiž přineslo usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, které bylo pro čtvrtý senát závazné. V obdobném duchu se vyjádřil rovněž Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, kde zdůraznil, že „v podmínkách právního státu má být v každém konkrétním případě pečlivě zvažována intenzita nesplnění právní povinnosti (resp. zákonem stanovených podmínek) ve vztahu k negativním dopadům, z tohoto porušení vyplývajícím“. Tento nález se sice týkal zkrácení dotace podle rozpočtových pravidel, ovšem i jeho obecné závěry (podobně jako v případě usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33) lze vztáhnout rovněž na rozhodnutí o vrácení dotace podle zákona o SZIF.

[53] Nejvyšší správní soud se tedy v projednávané věci ztotožňuje s právním názorem městského soudu, dle něhož bylo povinností žalovaného zabývat se přiměřeností postihu za porušení dotačních podmínek. Je pravdou, že žalovaný konstatoval, že se přiměřeností zabývat nemůže, neboť zákon o SZIF mu k tomu nedává žádný prostor, což potvrzovala i tehdejší judikatura (rozhodnutí o odvolání bylo vydáno před rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31). Pokud by žalovaný zůstal pouze u této úvahy, městskému soudu by nezbylo, než jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost zrušit a uložit mu, aby se proporcionalitou postihu za porušení dotačních podmínek zabýval. Městský soud však správně poukázal na to, že žalovaný vyhodnotil, že nešlo o bagatelní porušení, pročez postup SZIF nelze označit za nepřiměřeně tvrdý.

[54] Z rozhodnutí o odvolání bylo podle městského soudu zřejmé, že zejména umělé vytvoření podmínek pro získání dotace žalovaný považoval za velmi závažné porušení dotačních podmínek. S tímto posouzením žalovaného se ztotožnil rovněž městský soud, který v této souvislosti upozornil, že „dotace byla poskytnuta pouze v důsledku závažného

pokračování

jednání žalobce“. Bylo tudíž zcela namístě snížení dotace o 100 %. Rovněž Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením ztotožňuje. Lze si jen stěží představit situaci, kdy by byly uměle vytvořeny podmínky pro získání dotace (dotaci tedy získal subjekt, který by na ni za běžných okolností neměl nárok), ale vrácení dotace by bylo shledáno nepřiměřeným.

[55] Jelikož již na základě výše uvedeného je nepochybné, že mělo dojít k vrácení celé dotace, námitky směřující proti závěrům o provozování předmětu dotace Novoměstským pivovarem již nejsou s to zpochybnit výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani rozhodnutí žalovaného či napadeného rozsudku městského soudu.

[56] Nejvyšší správní soud však závěrem upozorňuje, že přiměřenost ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, je nutné chápat jako rozumný vztah mezi závažností porušení dotačních podmínek a výší postihu za toto porušení (*„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.“*). V tomto duchu přiměřenost chápe rovněž výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23. Ze zákona, Pravidel ani z žádného ze zmiňovaných judikátů však nevyplývá, že by měly být zohledněny majetkové poměry příjemce dotace či že by dokonce soud mohl přistoupit k moderaci částky k vrácení s odkazem na § 78 odst. 2 s. ř. s. Postih za porušení dotačních předpisů totiž není sankcí ve smyslu správního trestání, tj. trestem za správní delikt, jehož výlučně se moderační oprávnění správního soudu dle zmiňovaného ustanovení týká.

[57] Ve vztahu k odvodu za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel se touto problematikou podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, kde uvedl: *„Moderační oprávnění soudu je vyhrazeno případům, kdy soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt. Porušení rozpočtové kázně však správním deliktem není a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Byť se v souvislosti s odvodem za porušení rozpočtové kázně běžně hovoří o jeho sankčním charakteru, neznamena tento přívlastek bez dalšího, že jde o sankci trestní povahy, na kterou by bylo možné aplikovat zákonné instituty určené pro oblast správního trestání (zde konkrétně institut soudní moderační trestu) či snad jiné zásady, které pro oblast správních deliktů dovodily správní soudy a Ústavní soud především analogií z oblasti trestního práva. V širším slova smyslu je totiž sankcí ve smyslu konstrukce právních norem jakýkoli negativní následek spojený s porušením primární povinnosti právní normy. Sankci v tomto širším slova smyslu pak od sankce v užším slova smyslu (tj. sankce trestní) odlišuje mj. cíl sankce. Přitom především cíl odvodu za porušení rozpočtové kázně, který je peněžitým plněním, jenž je příjmem státního rozpočtu [...], je jiný, než jaký je cíl trestní sankce. Tímto hlavním cílem je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil. Jestliže totiž dotace, v rámci níž jsou soukromým subjektům poskytovány veřejné finanční prostředky, nebyla zcela nebo z části využita ve prospěch stanovené priority, není důvodu, aby tyto prostředky zůstávaly v rukou soukromého subjektu. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu. Tuto závěrečnou úvahu tudíž lze uzavřít s tím, že moderační právo soudu nebylo možno využít již z podstaty rozhodované věci.“*

[58] Nejvyšší správní soud neshledal žádné důvody, proč by i tato úvaha nemohla být vedle odvodu za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel vztažena i na případy vrácení dotace či její části podle § 11a zákona o SZIF. Cílem tohoto postihu za porušení dotačních pravidel je taktéž navrácení neoprávněně čerpaných prostředků do státního či jiného veřejného rozpočtu. Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu koriguje závěr městského soudu o tom, že nemohl aplikovat § 78 odst. 2 s. ř. s. z toho důvodu, že stěžovatel nedoložil (a ani ze spisu nevyplývalo), že by pro něj bylo vrácení celé dotace likvidační. K aplikaci § 78 odst. 2 s. ř. s. totiž nemohlo dojít, jak již bylo vysvětleno, již ze samotné povahy věci.

IV.

Závěr a náklady řízení

[59] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[60] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. dubna 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu