

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Daniely Zemanové v právní věci žalobkyně: **obec Železná,** Železná 28, zast. JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem se sídlem Sokolská 60, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 7. 2013, čj. 14711/2013-MZE-14113, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2017, čj. 6 A 167/2013-61,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala v listopadu roku 2007 Státní zemědělský intervenční fond o dotaci na projekt „*Zlepšení vybavení a služeb pro občany obce Železná a okolní obce*“, který spočíval v přestavbě objektu občanské vybavenosti s obecním úřadem, prodejnou základního zboží denní potřeby, shromažďovacími a klubovými místnostmi. Dohodu o poskytnutí dotace strany uzavřely dne 6. 5. 2008 a na jejím základě žalobkyně obdržela od fondu dotaci v celkové výši 9 901 770 Kč a provedla potřebnou rekonstrukci obecní budovy č. p. 28 na multifunkční centrum (společenská místnost, klubovny pro myslivce, baráčníky a seniory, internetová místnost, prodejna potravin aj.).

[2] Dne 5. 10. 2011 a dne 26. 10. 2011 provedl fond dvě *ex-post* kontroly, při kterých zjistil, že v objektu je mimo jiné provozována též ekonomická činnost (konkrétně restaurace, budova byla také označena nápisem „*Steak Club Železná*“). Tím žalobkyně porušila povinnost příjemce dotace vyplývající z čl. VIII bodu 8 dohody o poskytnutí dotace a zároveň z části B kapitoly 8 bodu 5 „*Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova*“ (pravidla pro poskytování dotací). Takové porušení je postihováno sankcí ve formě vrácení 100 % poskytnuté dotace. Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2013 proto fond žalobkyni uložil podle § 11a odst. 1 zákona č. 256/2000 Sb., o státním zemědělském intervenčním fondu (zákon o SZIF), aby dotaci v plné výši vrátila.

[3] Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí odvolala k žalovanému. Namítala, že hostinskou činnost v budově provozovala její zaměstnankyně paní H. bez vědomí starosty, který byl v té době na dlouhodobém léčebném pobytu v lázních. Paní H. porušila nájemní smlouvu, kterou s ní žalovaná uzavřela pouze „*za účelem využití celého multifunkčního domu k provozování dle podmínek fondu SZIF*“. Žalovaný však odvolání žalobkyně zamítl.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, ve které převážně opakovala své námitky uplatněné v odvolacím řízení. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví. Ztotožnil se s žalovaným, že nelze převést závazek z uzavřené dohody o poskytnutí dotace na třetí osobu, se kterou poskytovatel dotace není v žádném právním vztahu, a poté z toho dovozovat, že příjemce dotace není odpovědný za nedodržení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, pokud tato třetí osoba porušila smlouvu o nájmu nebytových prostor. Není rozhodné, že paní H. provozovala ekonomickou činnost pouze krátkou dobu; rozhodné je, že tím byly porušeny podmínky poskytnutí dotace, které je postiženo sankcí snížení dotace o 100 %. Není ani rozhodné, že nebyla ekonomicky zvýhodněna přímo žalobkyně jako vlastník a oprávněný provozovatel multifunkčního domu. Podle soudu je totiž odpovědností žalobkyně, aby zajistila, že podmínky uvedené v nájemní smlouvě budou dodržovány v souladu s podmínkami v dohodě o poskytnutí dotace.

II. Kasační stížnost žalobkyně, vyjádření žalovaného a další podání

[5] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Rozsudek považuje za nepřezkoumatelný, neboť neobsahuje žádné právní úvahy, na jejichž základě soud rozhodl. Soud v odůvodnění pouze bez dalšího odkazuje na jednotlivá zákonná ustanovení, zcela však chybí příčinná souvislost mezi nimi a právním názorem soudu. Podle stěžovatelky se soud vůbec nevypořádal s většinou jejích námitek, které pouze rekapituloval, nezaujal k nim však žádné stanovisko, které by bylo možné přezkoumat. Stěžovatelce proto není zřejmé, jak soud citovaná ustanovení použil na její věc.

[6] Další vadu rozsudku vidí stěžovatelka v nesprávném právním posouzení. Soud nesprávně vyhodnotil nájemní smlouvu uzavřenou mezi stěžovatelkou a paní H.. Z textu smlouvy jednoznačně vyplývá, že provozování hostinské činnosti v objektu obecního domu není přípustné. Podle stěžovatelky bylo v průběhu správního řízení prokázáno, že

pokračování

paní H. provozovala ekonomickou činnost bez souhlasu stěžovatelky. Postupovala svévolně bez ohledu na projekt dotace a vůli stěžovatelky, což nemohlo ekonomicky zvýhodnit ani vlastníka dotovaného domu, ani jeho oprávněného provozovatele, neboť tím paní H. nebyla. S výjimkou prostor, které paní H. neoprávněně používala ke své ekonomické činnosti, byly všechny ostatní prostory multifunkčního centra využívány ve veřejném zájmu a v souladu s účelem, na který byla dotace poskytnuta. Ke kasační stížnosti stěžovatelka přiložila mimo jiné také dokument s názvem „*Připomínky starosty obce Železná*“, ve kterém starosta vysvětluje, že paní H. provozovala hostinskou činnost se svým manželem v budově č. p. X ve které také bydleli. Na živnostenském úřadě proto bylo zřejmě chybně u živnosti paní H. zapsáno místo podnikání v obecním domě č. p. 28 v obci Železná. Proto se stěžovatelka domnívá, že neporušila žádnou podmínku vyplývající z dohody o poskytnutí dotace, a fond tak nebyl oprávněn uložit jí povinnost vrátit dotaci v plné výši. Stěžovatelka navrhla, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých závěrech a ztotožnil se s rozsudkem městského soudu. Obsah dokumentů, které stěžovatelka přiložila ke kasační stížnosti, mu nebyl dosud znám, nadto jsou vnitřně rozporné a stěžovatelka je měla předložit již během správního řízení. Navrhl proto, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[8] NSS obdržel dne 2. 8. 2017 repliku, ve které stěžovatelka uvedla, že žalovaný ve správním řízení nepřihlédl k jejím námitkám. Dále tvrdila, že hostinská činnost nemohla být v objektu provozována, neboť objekt neodpovídal stavebním a hygienickým předpisům pro takový provoz. Soud prvního stupně pak nenařídil jednání, kde by stěžovatelka mohla předložit své argumenty. Na závěr zmínila, že v dubnu téhož roku (tedy cca o půl roku dříve) v budově proběhly další dvě kontroly: jedna od fondu a jedna od Finančního úřadu pro Středočeský kraj. Ani jeden orgán nezjistil závadu, proto je pro ni překvapivé, že nyní musí vrátit celou poskytnutou dotaci.

[9] Žalovaný na repliku reagoval dne 14. 8. 2017 podáním, ve kterém uvedl, že i pokud objekt neodpovídal stavebním a hygienickým požadavkům pro provoz hostinské činnosti, nemůže to stěžovatelce nijak prospět. V průběhu správního řízení bylo jasně prokázáno, že dotovaný objekt byl provozován také jako restaurace. Předchozí kontroly, které uváděla stěžovatelka v replice, nemají vztah k projednávané věci, neboť porušení podmínek fond zjistil až v rámci *ex-post* kontrol dne 5. 10. 2011 a dne 26. 10. 2011, které byly zaměřeny na dodržování dotačních podmínek po dokončení projektu. Stěžovatelka tedy podmínky neporušila ve fázi podpisu dohody či proplacení dotace, ale až následně ve fázi udržitelnosti projektu.

[10] Stěžovatelka opět reagovala na vyjádření žalovaného dne 18. 9. 2017. Ve svém podání pouze opakovala skutečnosti, které uvedla již dříve během řízení, a dále se zmínila o krátkodobém přejmenování obecního domu na „*Steak Club Železná*“, které bylo údajně výsledkem sporu mezi manželem paní H. a panem M. (majitelem benzinové pumpy a občerstvení v sousední obci, který podal k fondu oznámení o ohrožení své ekonomické činnosti). Paní H. byla za tento incident pokárána a dnes již v obecním domě nepůsobí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Pokud by totiž rozsudek městského soudu trpěl takovou vadou, mohlo by to mít za následek, že NSS nebude mít možnost přezkoumat další stěžovatelčiny námitky; sama o sobě by pak tato vada odůvodnila zrušení napadeného rozsudku.

[13] Tato námitka není důvodná. Odůvodnění napadeného rozsudku splňuje veškeré zákonné požadavky. Ačkoli je část týkající se dosavadního průběhu řízení delší než samotná argumentace, městský soud se vypořádal s žalobními námitkami srozumitelně a dostatečně. Argumentace městského soudu jako celek jasně a přesvědčivě dospívá k závěru, že ačkoliv hostinskou činnost prováděla v prostorách obecního domu třetí osoba (paní H.), nezbavuje tato skutečnost stěžovatelku odpovědnosti za porušení podmínek poskytnutí dotace. V souhrnu soud stěžovatelce odpověděl na všechny námitky, které v žalobě vznesla (blíže k otázce nepřezkoumatelnosti srov. např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75).

[14] S právním hodnocením, které provedl městský soud, se NSS ztotožňuje. Stěžovatelka v kasační stížnosti převážně opakuje svá tvrzení z předchozího soudního i správního řízení a nepřednesla žádné argumenty, které by mohly závěry městského soudu zpochybnit. NSS proto jen krátce tyto závěry shrne.

[15] Jestliže příjemce dotace nesplnil některou z podmínek, na které je poskytnutí dotace vázáno, je povinen fondu poskytnutou dotaci vrátit a zároveň mu zaplatit penále ve výši 1 ‰ denně z částky poskytnuté dotace, nejvýše však do výše této částky (§ 11a odst. 1 zákona o SZIF ve znění účinném jak v roce 2011, kdy fond zjistil porušení podmínek, tak v době, kdy fond rozhodoval).

[16] Podle článku VIII bodu 8 dohody o poskytnutí dotace nesmí projekty zakládat veřejnou podporu podle čl. 87 Smlouvy o založení Evropského společenství – projekt musí být realizován ve veřejném zájmu a nezvýhodňovat ekonomicky jeho vlastníka ani jeho provozovatele, nesmí narušit soutěž na vnitřním trhu EU zvýhodněním určitých podniků nebo odvětví výroby a nemá dopad na obchod mezi členskými státy EU. Totéž plyne z části B kapitoly 8 bodu 5 pravidel pro poskytování dotací, kde byl navíc typ sankce za porušení této povinnosti určen písmenem C.

[17] Podle části A kapitoly 15 bodu 2 pravidel pro poskytování dotací se v případě sankce typu C jedná o snížení dotace o 100 %.

[18] NSS se zabýval tím, zda na tento případ nedopadá otázka, kterou jeho první senát předložil rozšířenému senátu usnesením ze dne 29. 11. 2017, čj. 1 Afs 291/2017-23, tj. zda je s každým porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44a odst. 4 písm. c), resp. b), zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, které se vztahuje k celému objemu poskytnuté dotace, spojen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši celé poskytnuté dotace, nebo je správní orgán povinen stanovit výši odvodu přiměřeně s ohledem na

závažnost zjištěného porušení. Dospěl však k závěru, že na tuto situaci se daná otázka nevztahuje, neboť se týká sankcí za porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech, kdežto tento případ se posuzuje podle zákona o SZIF, který výslovně v otázce vracení dotace vyloučil v § 11a odst. 5 použití zákona o rozpočtových pravidlech.

[19] Zákon o SZIF neobsahuje žádné ustanovení, které by umožnilo prominout penále či přímo povinnost vrátit dotaci (jako je např. § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech) a neposkytuje fondu ani žádný prostor pro moderaci výše sankce postihující porušení podmínek, za kterých byla poskytnuta dotace. Pro příjemce dotace tak podle zákona o SZIF nejpřísněji platí pravidla, která musejí v souvislosti s dotovaným projektem dodržovat.

[20] Podobné zmírňující ustanovení neobsahují ani pravidla pro poskytování dotací, ani dohoda o poskytnutí dotace. Naopak zde poskytovatel v dohodě o poskytnutí dotace ve spojení s pravidly pro poskytování dotací konkrétně označil typ sankce za konkrétní způsob porušení podmínek dotace. Bylo stanoveno, že pokud bude příjemce dotace vykonávat ekonomickou činnost v objektu, na který byla dotace poskytnuta (nebo to umožní provozovateli objektu), bude muset vrátit celou částku poskytnuté dotace. Nejedná se zde tedy o nevýznamné porušení podmínek např. administrativního charakteru, u kterého by snad mohl být prostor pro uvážení ohledně výše sankce. Vzhledem k těmto skutečnostem NSS souhlasí se závěrem městského soudu, že stěžovatelka porušila podmínku nevykonávat v budově dotovaného projektu ekonomickou činnost, což také přímo vyplynulo z výsledku kontrol, které fond provedl v průběhu listopadu roku 2011.

[21] Není přitom významné, že tuto ekonomickou činnost nevykonávala přímo stěžovatelka, ale třetí osoba. Je správný závěr městského soudu, podle nějž nelze převádět odpovědnost za porušení podmínek dotace na třetí osobu, která není s poskytovatelem dotace v žádném právním vztahu. Vytvářel by se tím totiž prostor pro obcházení těchto podmínek a pro právní nepostižitelnost příjemců. NSS si uvědomuje, že pro malou obec, jako je stěžovatelka, je jistě obtížné poskytnout fondu tak vysokou částku (9 901 770 Kč), a to zejména v případě, že ji celou již vynaložila na dokončenou přestavbu obecního domu. Bylo však její povinností, aby dbala dodržení podmínek, za kterých dotaci získala. Dotace je formou určitého dobrodiní ze strany státu, a právě proto je její poskytnutí vázáno na dodržování přísných podmínek. I v případě dotace poskytované podle zákona o SZIF proto 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. Není tak významné, zda starosta stěžovatelky věděl, či nevěděl o tom, že paní H. v obecním domě provozuje v době jeho nepřítomnosti restauraci (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Afs 70/2008-152, č. 2309/2011 Sb. NSS).

[22] Další okolnosti, které stěžovatelka uváděla ve svých podáních a kterými se snažila snížit či vyloučit svou odpovědnost za porušení podmínky poskytnutí dotace (předchozí kontroly, během kterých kontrolní orgány neshledaly porušení podmínek; spor mezi panem H. a panem M.; skutečnost, že obecní dům pro takovou činnost nesplňuje stavební

ani hygienické požadavky) nemají vliv na rozhodnutí o vrácení dotace a nemohou stěžovatelce nijak prospět, jak vysvětlil už městský soud i správní orgány. Nadto si tvrzení stěžovatelky často odporují (např. starosta při kontrole v listopadu roku 2011 potvrdil, že v domě probíhá výdej jídla pro veřejnost za peníze, ale uvedl, že výnos z této činnosti není vysoký; během dalšího řízení ovšem začal tvrdit, že o této skutečnosti vůbec nevěděl, apod.). Ohledně dokumentu, ze kterého má plynout, že paní H. provozovala restauraci v budově č. p. X a že v živnostenském rejstříku byl údajně nesprávně vyplněn údaj o místě jejího podnikání, NSS souhlasí s žalovaným, že tuto skutečnost měla stěžovatelka uplatnit do doby vydání rozhodnutí žalovaného, neboť pouze do té doby měl možnost se jí zabývat. Pokud dokument předložila až společně s kasační stížností, nemůže k němu NSS přihlížet (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[23] Stěžovatelka také namítala, že městský soud projednal její žalobu bez nařízení jednání. Sama ovšem projednání žaloby bez jednání výslovně navrhla v části V bodě 2 žaloby a žalovaný se k otázce jednání nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Proto NSS nemá k postupu městského soudu ani v tomto ohledu žádné výtky.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. května 2018

Zdeněk Kühn
předseda senátu