

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobkyně: **obec Bukovice**, sídlem Bukovice 36, zastoupená JUDr. Pavlem Čapčuchem, advokátem, sídlem Orlí 18, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. srpna 2015, č. j. 42795/2015-MZE-14113, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. června 2018, č. j. 11 A 186/2015 - 53,

takto:

I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá.**

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně podala dne 7. listopadu 2011 žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova. V rámci žádosti žalobkyně uplatnila několik preferenčních kritérií, mezi nimi i komplexnost projektu, což znamená, že její projekt „Zlepšení vzhledu obce“ zahrnoval více než čtyři aktivity záměru.

[2] Dne 4. června 2012 uzavřela žalobkyně se Státním zemědělským a intervenčním fondem (dále jen „SZIF“) dohodu o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR (dále jen „dohoda“ či „dohoda o poskytnutí dotace“). SZIF se zavázal poskytnout žalobkyni dotaci ve výši 2 840 550 Kč (87 % ze způsobilých výdajů) na projekt „Zlepšení vzhledu obce“, který zahrnoval celkem pět dotovaných objektů (aktivit) – účelová komunikace asfaltová, účelová komunikace štěrkodrťová, bezdrátový obecní rozhlas, dřevěný altán s mobiliářem a zpevněné plochy a chodníky. (Součástí projektu bylo i zlepšení vzhledu obce výsadbou nových stromů, na tuto část však žalobkyně dotaci nepožadovala.) Jednou z podmínek pro přiznání dotace bylo, aby skutečně vynaložené výdaje na každý z objektů dosáhly alespoň 10 % všech způsobilých výdajů projektu.

[3] Dne 3. února 2014 schválil SZIF změny v projektu oznámené hlášením č. 3, které zahrnovaly i změnu umístění stavby dřevěného altánu. Schválení této změny SZIF podmínil tím, že nebude v rozporu s čestným prohlášením žalobkyně, že pro realizaci projektu či jeho jednotlivých částí nepotřebuje stavební povolení, ohlášení či jiné opatření stavebního úřadu. Mezi schválenými změnami projektu bylo i navýšení počtu laviček do altánu ze dvou kusů na devět.

[4] Hlášením o změnách č. 7 žalobkyně vypustila z projektu stavbu dřevěného altánu pro setkávání občanů a ponechala v něm pouze zpevněnou plochu pro kulturně společenské akce s posezením a místem pro grilování. Do této položky žalobkyně zahrnula i pořízení mobiliáře: odpadkové koše (8 ks), informační tabule (2 ks), stoly s oboustrannými lavicemi (4 ks) a stůl (1 ks). SZIF tyto změny dne 3. června 2014 schválil.

[5] Dne 5. června 2014 provedl SZIF fyzickou kontrolu realizace projektu. Zjistil, že žalobkyně nepořídila mobiliář dle projektu (chybělo 9 laviček, 2 informační tabule a 4 odpadkové koše) a nebyly provedeny práce související s jeho instalací. Tím došlo ke snížení způsobilých výdajů na aktivitu pod minimální hranici 10 % skutečně vynaložených výdajů, na které může být poskytnuta dotace, pročež žalobkyně nesplnila požadavek na komplexnost projektu (preferenční kritérium 5.1), neboť z požadovaných pěti aktivit splnila pouze čtyři. Jako sankci navrhl SZIF ukončení administrace projektu.

[6] Námitky žalobkyně proti kontrolnímu protokolu SZIF zamítl.

[7] Dne 25. června 2014 uložil SZIF žalobkyni sankci kategorie „C“ v podobě snížení dotace o 100 % a ukončil administraci její žádosti. Žalobkyně požádala žalovaného o přezkum tohoto oznámení a vypořádání jejích námitek proti kontrolnímu protokolu. Přezkumná komise žalovaného postup SZIF potvrdila.

[8] Žalobkyně následně podala návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, jímž se domáhala, aby žalovaný rozhodl, že SZIF nevzniklo na základě dohody o poskytnutí dotace právo na udělení sankce v podobě snížení dotace o 100 %, a aby uložil SZIF povinnost poskytnout žalobkyni zbývající (dosud nevyplacenou) část dotace.

[9] Rozhodnutím označeným v záhlaví žalovaný tento návrh zamítl. Zdůraznil, že žalobkyně sice nechala zbudovat zpevněnou plochu, nešlo však o plochu pro grilování,

která byla schválena v rámci hlášení o změnách č. 7, ale o podlahu altánu, který byl uvedeným hlášením z projektu vyřazen. Stavební práce na této ploše tudíž nesouvisely s příslušnou aktivitou projektu a nebylo možné je zahrnout do výdajů vynaložených v jejím rámci. Žalovaný dále konstatoval, že SZIF při kontrole fyzické realizace projektu prohlédl všechny prostory, v nichž se měl nacházet pořízený mobiliář, tedy i prostory obecního úřadu, kde měly být dle tvrzení žalobkyně lavičky a odpadkové koše uskladněny. Nalezené lavičky a odpadkové koše však neodpovídaly množstvím a kvalitou žádosti žalobkyně o dotaci. Lavičky, které SZIF nalezl v prostorách obecního úřadu, nebyly nové, stejně tak některé odpadkové koše byly zjevně opotřebované. Informační tabule, která byla na místě v době kontroly, se týkala jiného projektu. Žalovaný proto potvrdil stanovisko SZIF, že náklady na jednu z aktivit poklesly pod 10 % celkových nákladů projektu, a žalobkyně tak nesplnila preferenční kritérium komplexnosti projektu.

[10] Žalobu proti rozhodnutí žalovaného Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) – poté, co jí nepřiznal odkladný účinek – zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Městský soud zdůraznil, že na fotografiích pořízených SZIF při kontrole jsou dřevěné stoly a lavice, avšak nikoli lavičky s kamennými stojkami a dřevěnými sedáky bez opěradel, jejichž instalace měla být předmětem stavebních prací v rámci příslušné aktivity. Závěr žalovaného, že lavičky na místě při kontrole nebyly, tak odpovídá obsahu spisu. Z pořízené fotodokumentace je dále patrné, že žalobkyně kontrolorům ukázala celkem čtyři odpadkové koše jevící známky opotřebení, tyto koše však SZIF uznal a konstatoval, že chybí pouze další čtyři odpadkové koše. Odpadkové koše na fotografiích neodpovídají dokumentaci, kterou žalobkyně předložila, což spíše podporuje závěr, že žalobkyně žádné nové odpadkové koše nepořídila. Další tvrzení žalobkyně vyhodnotil městský soud jako účelová. Městský soud dále odlišil zpevněnou plochu pro grilování, kterou měla žalobkyně podle hlášení změn v projektu č. 7 vybudovat, od podlahy dřevěného altánu, která byla zhotovena ve skutečnosti. Rovněž konstatoval, že hlášení změn č. 7 bylo dobrovolným krokem žalobkyně, nebyla k němu nijak nucena a SZIF ji pouze upozornil, že dle jeho názoru porušuje dřívější podoba projektu – zahrnující stavbu dřevěného altánu – podmínky dotace. Městský soud neshledal ani namítané porušení zásady přiměřenosti a ochrany legitimního očekávání.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[11] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu včas kasační stížnost. V prvé řadě zpochybnila skutková zjištění městského soudu. Zdůraznila, že na fotografiích z kontroly SZIF jsou oba typy lavic, tedy jak devět laviček, tak čtyři stoly s osmi lavicemi. Údajně chybějících devět laviček je umístěno v zadní části dřevěného altánu a jsou složené na sobě. Stěžovatelka uznala, že se nejedná o lavičky s kamennými stojkami, skládací lavičky však považuje za praktičtější, přičemž jejich cena odpovídá ceně laviček s kamennými stojkami. Městský soud dále uznal, že na fotografiích je osm nových odpadkových košů, což stěžovatelka považuje za jednoznačný důkaz o tom, že i tento mobiliář pořídila. Stěžovatelka dále zdůraznila, že byla sankcionována za prodlení s nákupem odpadkových košů a informačních tabulí, nikoli za to, že je vůbec nepořídila. Kontroloři SZIF navíc „naprosto bezprecedentně“ fotografovali i staré lavičky a odpadkové koše, přičemž v protokolu neuvedli, že tyto věci nijak nesouvisejí s dotovaným projektem.

[12] Stěžovatelka rovněž namítla, že městský soud nepochopil hlášení o změnách v projektu č. 7. Tímto hlášením byla z projektu vyňata dřevěná konstrukce altánu (kterou stěžovatelka pořídila na vlastní náklady), zpevněná plocha však v projektu zůstala a zároveň bylo navýšeno množství mobiliáře. Stěžovatelka nikdy nezamýšlela postavit jinou zpevněnou plochu než tu, která nyní tvoří podlahu altánu. Zpevněná plochu, kterou stěžovatelka vybudovala, lze považovat za plochu pro grilování, neboť na ni lze umístit gril. Stěžovatelka proto trvá na tom, že vynaložila náklady na práce související s instalací mobiliáře. V tomto směru stěžovatelka též podotkla, že SZIF nebyl oprávněn požadovat, aby učinila změny, které byly předmětem hlášení č. 7. Stavba altánu neodporovala podmínkám dotace, neboť v době, kdy stěžovatelka o dotaci žádala, nepodléhala stavebnímu povolení ani ohlášení.

[13] Dále stěžovatelka napadla průběh kontroly fyzické realizace projektu, která nesplnila všechny požadavky zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů. Pracovníci SZIF do protokolu o kontrole neuvedli, že jí byl přítomen starosta stěžovatelky. Zmíněný protokol rovněž neobsahuje zmínku o řadě skutečností, na jejichž základě byla formulována kontrolní zjištění. Oznámení o uložení sankce je dle názoru stěžovatelky nepřezkoumatelné. Pochybení stěžovatelky, pokud k nějakému vůbec došlo, není tak závažné a uložená sankce je vůči němu značně nepřiměřená.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém názoru a odkázal na své rozhodnutí a vyjádření, které učinil v rámci řízení před městským soudem.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] Podstatou kasační stížnosti je otázka, zda stěžovatelka vynaložila na jednu z položek (aktivit) projektu alespoň 10 % z celkové výše způsobilých výdajů, respektive zda tuto část projektu realizovala. Podle článku VIII odst. 2 dohody o poskytnutí dotace totiž platilo, že „*pokud příjemce dotace získal body za komplexnost projektu, musí výdaje na každou aktivitu činit minimálně 10 % skutečně vynaložených výdajů, na které může být poskytnuta dotace.*“ Toto ujednání odráželo přílohu č. 3 Pravidel, kterými se stanoví podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013, opatření III.2.1 Obnova a rozvoj vesnic, občanské vybavení a služby, podopatření III.2.1.1 Obnova a rozvoj vesnic (dostupná na http://eagri.cz/public/web/file/133026/III_2_1_1_web.pdf; dále jen „pravidla“), která v bodě 5.1 přiznává až 10 preferenčních bodů projektům zahrnujícím více než čtyři aktivity záměru. Toto preferenční kritérium stěžovatelka zahrnula do své žádosti, jak vyplývá z bodu [1] výše.

[17] Sporná položka byla již v žádosti o dotaci vymezena jako „místo pro kulturní akce“ a byla označena kódem 004 „stavební výdaje na obnovu veřejných prostranství obce a na obnovu a/nebo novou výstavbu čekáren na zastávkách hromadné dopravy“ (článek IV odst. 2 dohody o poskytnutí dotace). Dle technické dokumentace projektu měly být pořízeny dvě lavičky, které měly být zabetonovány (rozpočet počítal se stavebními

pracemi v tomto rozsahu). Altán pro setkávání občanů měl být ze dřeva na betonové podezdívce.

[18] Změnami oznámenými hlášením č. 3 stěžovatelka navýšila počet pořizovaných laviček na devět a zároveň změnila umístění altánu (z důvodu kolize původního záměru s právy jiného subjektu). Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rekapitulační části rozsudku, SZIF podmínil schválení druhé z uvedených změn tím, že není v rozporu s čestným prohlášením stěžovatelky, že projekt nevyžaduje stavební povolení ani ohlášení či jiné opatření stavebního úřadu.

[19] Na tento požadavek stěžovatelka reagovala hlášením o změně v projektu č. 7, v jejímž důsledku byla v technické dokumentaci pasáž o dřevěném altánu nahrazena plánovanou zpevněnou plochou pro grilování a mobiliářem zahrnujícím osm odpadkových košů, dvě informační tabule, čtyři stoly s oboustrannými lavicemi a jeden stůl.

[20] Nejvyšší správní soud předesílá, že posouzení skutkových otázek je úlohou především městského soudu, který je oproti kasačnímu Nejvyššímu správnímu soudu soudem nalézacím a je povolán zhodnotit žalované rozhodnutí v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si učiní úsudek sám, nezávisle na skutkových závěrech žalovaného. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se na závažné vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) či d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2017, č. j. 6 As 256/2016 - 79).

[21] Nejvyšší správní soud se nejprve zaměřil na otázku, zda stěžovatelka v řízení před městským soudem prokázala pořízení mobiliáře, tedy devíti lavic (které měly být zabetonovány, stěžovatelka je označuje jako „lavice s kamennými stojkami"), osmi odpadkových košů, čtyř stolů s lavicemi, dalšího stolu a dvou informačních tabulí. SZIF a žalovaný dospěli k závěru, že ke dni kontroly fyzické realizace projektu stěžovatelka nepořídila čtyři odpadkové koše, dvě informační tabule a právě oněch devět lavic s kamennými stojkami.

[22] Nejvyšší správní soud neshledal přesvědčivým tvrzení stěžovatelky, že na jedné z fotografií pořízených při kontrole byly zachyceny lavice odpovídající projektu, tedy lavice, jejichž technické řešení by umožňovalo je zabetonovat do povrchu. Krom toho, argument stěžovatelky, že namísto těchto lavic nakonec pořídila praktičtější skládací lavice, není relevantní, protože v takovém případě měla tuto změnu hlásit SZIF, který by provedl patřičnou korekci výdajů. Na fotografii, na kterou se stěžovatelka odvolává, jsou navíc maximálně čtyři lavice. Lze tedy souhlasit s městským soudem, že argumentace stěžovatelky byla v tomto směru účelová.

[23] Je pravda, že na fotografiích, které přiložila stěžovatelka k námitkám proti kontrolnímu zjištění, je zachyceno osm na pohled nových dřevěných odpadkových košů, tato fotografie však neodpovídá fotografiím pořízeným SZIF při kontrole (na nichž jsou zachyceny dva dřevěné odpadkové koše ve vnitřních prostorách – pravděpodobně obecního úřadu – a venku naopak žádné nejsou). Fotografie, kterou doložila stěžovatelka, byla pořízena až po kontrole a nevypovídá tedy nic o stavu v době kontroly (a tím pádem

ani v době, kdy stěžovatelka žádala o proplacení výdajů, tedy ke dni 23. května 2015). Zároveň, jak správně upozornil městský soud v odstavci 35 napadeného rozsudku, odpadkové koše na této fotografii neodpovídají položkovému rozpočtu a soupisu provedených prací, které stěžovatelka SZIF předložila (v podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na příslušnou pasáž rozsudku městského soudu).

[24] Námitka, že kontroloři SZIF fotografovali i staré a opotřebované předměty, je zcela irelevantní, protože na pořízených fotografiích evidentně není nový mobiliář, který stěžovatelka měla pořídit, a existence starého vybavení nebyla předmětem výtek vůči stěžovatelce.

[25] Stěžovatelka zpochybňovala i závěry žalovaného a městského soudu, že neprovedla stavební práce související s instalací mobiliáře. Nejvyšší správní soud musí přisvědčit stěžovatelce, že závěr městského soudu o absenci „místa pro grilování“ na zpevněné ploše lze považovat za poněkud formalistický. Za klíčové však v tomto směru Nejvyšší správní soud považuje zjištění městského soudu, že i s případným započítáním stavebních pracích souvisejících se zbudováním betonové plochy (na které stěžovatelka následně na vlastní náklady vztyčila dřevěný přístřešek – altán), by náklady na tuto položku projektu nedosáhly potřebných 10 % z celkových nákladů na projekt (srov. odstavec 42 rozsudku městského soudu). Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu v tom, že stěžovatelka nepořídila všechen mobiliář dle projektu, není třeba se povahou provedených stavebních prací podrobněji zabývat. Vztah k podstatě tohoto řízení potom zcela postrádá stěžovatelkou vznesená otázka, zda stavba altánu vyžadovala povolení, souhlas či ohlášení podle stavebního zákona, neboť stěžovatelka hlášením č. 7 tuto stavbu z projektu vyřadila a byla povinna tuto změnu respektovat.

[26] Stěžovatelka dále namítala, že sankce, kterou jí uložil SZIF, je nepřiměřená závažnosti jejího pochybení. Ani tato námitka však není důvodná. Příloha č. 3 pravidel stanoví, že „*preferenční kritéria jsou závazná a jakékoli nesplnění podmínek preferenčních kritérií nebo předložení nepravdivých či neúplných údajů pro hodnocení preferenčních kritérií se posuzuje jako nedodržení podmínek dotace*“, přičemž následuje sankce typu „C“, tedy snížení dotace o 100 % (tzn. ukončení administrace žádosti před proplacením dotace, popřípadě vymáhání dlužné částky, byla-li sankce uložena až po vyplacení dotace – srov. článek 15 odst. 2 pokynů). Z uvedeného vyplývá, že SZIF neměl žádný prostor pro uvážení a případnou moderaci výše uložené sankce, ustanovení pravidel jsou v tomto směru jednoznačná. Nejvyšší správní soud dále připomíná „oboustrannou“ zásadu *pacta sunt servanda*, která se uplatní i v případě veřejnoprávních smluv mezi poskytovateli a příjemci dotací (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, č. j. 2 Afs 49/2007 - 96). Stěžovatelka byla povinna dodržet podmínky, za nichž jí byla dotace poskytnuta. Pokud tak neučinila, postupoval SZIF v souladu s článkem XI odst. 3 dohody o poskytnutí dotace („*v případě, že bude zjištěno, že podmínky stanovené pro získání dotace byly uměle vytvořeny ze strany příjemce dotace a tento tak získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami opatření, Pravidel či Dohody, nelze dotaci poskytnout*“) a ukončil administraci dotace (neposkytl ji).

[27] K námitce nepřezkoumatelnosti oznámení SZIF o uložení sankce Nejvyšší správní soud uvádí, že tento úkon není správním rozhodnutím (rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 10. dubna 2014, č. j. 7 Afs 126/2013 - 50) a nebyl samostatným předmětem tohoto řízení. Nicméně je z něj zcela zřejmé, jaká pochybení SZIF zjistil [„*nebyl pořízen mobiliář dle projektu (chybí 9 ks laviček – 67 500 Kč, 2 ks informačních tabulí – 13 000 Kč, 4 ks odpadkových košů – 28 000 Kč) a nebyly provedeny práce související s jeho instalací – 121 574 Kč*“], jak tato pochybení ovlivnila plnění povinností stěžovatelky ze smlouvy o poskytnutí dotace („*došlo ke snížení kódu způsobilých výdajů 004 pod minimální hranici 10 % skutečně vynaložených výdajů, na které může být poskytnuta dotace, a tím nebylo splněno preferenční kritérium 5.1. Komplexnost projektu. Z 5 aktivit jsou splněny pouze 4 aktivity*“) a jaké důsledky z toho SZIF vyvodil („*za porušení/nedodržení výše uvedených podmínek byla uložena sankce kategorie ‚C‘ ve výši 100 %*“). Názoru stěžovatelky, že jde o nesrozumitelný úkon, proto nelze přisvědčit.

[28] Námitky proti průběhu kontroly realizace projektu vznesla stěžovatelka poprvé až v kasační stížnosti, což je činí nepřípustnými (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[30] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti, a náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 25. září 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu