

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **J. B.**, zast. JUDr. Nadjou Clare Hrušovskou, advokátkou se sídlem Pod Jezerem 415/2, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2021, č. j. MZE-20835/2021-14132, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2022, č. j. 18 A 59/2021-82,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 4. 2021, č. j. MZE-20835/2021-14132 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) ze dne 28. 8. 2020, č. j. SZIF/2020/0553655 (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), kterým byla žalobci podle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o SZIF“), uložena povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 9 491 819 Kč, jež mu byly poskytnuty jako dotace v rámci *Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013* na opatření *Obnova lesního potenciálu po kalamitách a podpora společných funkcí lesů* (dále jen „dotace“), neboť porušil část A kapitolu 3 písm. l) *Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování*

dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013, č. j. 154936/2012-MZE-14112 (dále jen „Pravidla“) a taktéž čl. XIII odst. 1 *dohody o poskytnutí dotace* (dále jen „Dohoda“).

[2] Proti napadenému rozhodnutí brojil žalobce u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, jíž se domáhal jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Mimo jiné namítal, že pokud by mu byla prokázána pochybení při realizaci dotovaného projektu (která však popíral v jiných žalobních bodech), byl by ochoten přijmout sankci v přiměřené výši (stanovené na základě korekce odpovídající konkrétnímu porušení Pravidel), nikoli ovšem v hodnotě 100 %, neboť projekt byl řádně realizován a po dobu jeho vázanosti také plněn; uložená sankce je pro něj tvrdá a zcela likvidační.

Rozsudek městského soudu

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 16. 3. 2022, č. j. 18 A 59/2021-82 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Důvodnými neshledal stěžejní námitky týkající se nedostatečně zjištěného skutkového stavu a nesprávných zjištění učiněných v kontrolním protokolu. Naznal, že žalobce do žádosti o dotaci uvedl nepravdivé údaje a spolu s ní předložil neaktuální projektovou dokumentaci (pominul v ní plánovanou realizaci sypané hráze); zároveň však soud akcentoval, že žalobce ještě před podáním žádosti o proplacení dotace tuto úpravu projektu prostřednictvím hlášení o změnách oznámil a Fond mu ji schválil, což by mělo být zohledněno při stanovení výše odvodu. Soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce brojící proti posouzení existence dvou smluv odlišného data se společností *BERDYCH*, nezohlednění skutečné realizace všech uplatněných výdajů a s tím souvisejícího neprovedení kontroly na místě, neodůvodněné výtce ohledně porušení vodoprávních a stavebních předpisů či neoprávněnému přebírání závěrů orgánů činných v trestním řízení. Taktéž žalobní bod vytýkající uplynutí lhůty vázanosti projektu ještě před zahájením kontroly nepovažoval soud za důvodný. Pochybení Fondu však městský soud spatřoval v tom, že žalobce nevyzval, aby se seznámil s podklady pro vydání rozhodnutí poté, co do spisu bylo založeno sdělení Městského úřadu Rokycany; konstatoval ovšem, že žalobce neuvedl, jak tato vada ovlivnila zákonnost rozhodnutí. Městský soud též korigoval závěry žalovaného tak, že žalobce nepochybil, pokud nejprve identifikoval odstraňované následky povodně rokem 2011, avšak následně v žádosti o dotaci uvedl toho času aktuální povodeň z roku 2012.

[4] Především však městský soud popřel názor žalovaného, že žalobci nemohl stanovit sankci ve výši přiměřené jeho pochybení. Odkázal na závěr usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, že při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního pochybení a vycházet z principu přiměřenosti, tj. rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Byť byl tento názor vysloven na podkladě § 44a odst. 4 zákona č. 215/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), Nejvyšší správní soud jej následně v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, č. 4176/2021 Sb. NSS, označil za přenositelný i na

zákon o SZIF. Konstatoval, že není dán žádný rozumný důvod pro rozlišování mezi zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem o SZIF, neboť oba právní předpisy se týkají dotací z veřejných prostředků, které představují obdobné dobrodiní ze strany státu; aplikaci zásady přiměřenosti je tedy třeba vztáhnout rovněž na rozhodování o vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF. Městský soud nerozporoval, že toto zákonné ustanovení ani Pravidla neobsahují výslovné zmocnění ke správnímu uvážení o výši uložené sankce; žalovaný byl přesto povinen přiměřenost odvodu posuzovat, neboť tato povinnost vyplývá přímo z ústavních práv žalobce. Uzavřením Dohody a splněním podmínek pro vyplacení dotace jejímu příjemci vzniká veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci, které podléhá ochraně vlastnického práva; případný zásah do něj musí sledovat legitimní účel a splňovat podmínku přiměřenosti. Nepostačovalo proto prosté konstatování správních orgánů, že žalobce porušil část A kap. 3 písm. l) Pravidel, což má za následek sankci „C“ (vrácení dotace ve výši 100 %). Systém založený na snížení dotace o předem přesně stanovenou hodnotu nenahrazuje posouzení přiměřenosti takové sankce; je třeba se vždy zabývat tím, zda výše stanoveného odvodu není zcela neproporcionální vůči porušení podmínek dotace. Pouhý odkaz na ustanovení Pravidel určující konkrétní výši sankce shledal městský soud nepřezkoumatelným. Uložil proto žalovanému, aby v dalším řízení posoudil přiměřenost povinnosti vrátit celou poskytnutou dotaci. Má přihlédnout k tomu, zda byl účel projektu naplněn; dále bude namístě zohlednit to, že soud žalobci přisvědčil ohledně uvedení data povodně, a taktéž reflektovat, že pochybení žalobce spočívající v neuvedení realizace sypané hráze bylo Fondem odsouhlaseno v režimu hlášení změn.

II. Kasační stížnost

[5] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, ve které navrhl jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Namítá, že soud vůbec nezohlednil rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63, dle nějž stěžovatel nemá žádný prostor pro moderaci výše uložené povinnosti vrátit poskytnutou dotaci; zároveň bylo v tomto rozsudku vysloveno, že pro dotace poskytované dle zákona o SZIF není relevantní (tehdy očekávané) rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 Afs 291/2017, neboť se bude týkat pouze porušení rozpočtové kázně dle § 44a odst. 4 písm. b) a c) zákona o rozpočtových pravidlech. Odkazovaný rozsudek přezkoumal Ústavní soud (dále též „ÚS“) v usnesení ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 2340/18, přičemž neshledal formalistickou či protiústavní aplikaci § 11a zákona o SZIF. Úvaha městského soudu o potřebě ústavně konformního výkladu daného ustanovení proto nemůže obstát, neboť zvolený postup byl shledán slučitelným s ústavním pořádkem. Dále stěžovatel poukazuje na rozsudek ze dne 4. 1. 2019, č. j. 8 Afs 165/2018-42, v němž NSS konstatoval, že za konkrétní porušení pravidel dotace následuje sankce, jež je stanovena zcela určitě; v souladu s Dohodou proto Fond nemohl volit, zda a v jaké výši bude následovat, neboť se vůbec nejednalo o správní uvážení. Ústavní soud ani v tomto případě neshledal porušení ústavních práv žadatele (usnesení ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 963/19). Jelikož NSS posuzuje totožné případy rozdílně (a to i po vydání usnesení rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 1 Afs 291/2017, který dle stěžovatele navíc dopadá pouze na dotace poskytované podle zákona o rozpočtových pravidlech), je nezbytné věc předložit k posouzení rozšířenému senátu.

[6] Stěžovatel dále argumentuje tím, že pokud ve zvoleném postupu neshledal porušení ústavnosti sám Ústavní soud, je pro něj nemyslitelné, že by nerespektoval zákon o SZIF, Pravidla či dosavadní judikaturu a měl začít „moderovat" výši odvodu. Jeho praxe je plně v souladu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina"), neboť zajišťuje rovnost adresátů veřejné správy. Kdyby žalobce úmyslně neporušil Pravidla (resp. Fond tuto skutečnost odhalil již při rozhodování o jeho žádosti), nebyla by se žalobcem Dohoda vůbec uzavřena. Ten si přitom musel být vědom, že pokud bude jeho nepoctivé jednání odhaleno, bude sankcionován povinností vrátit 100 % dotace. Takový zásah do jeho vlastnického práva lze považovat za zcela legitimní, neboť nikdo nemůže požívat ochrany v důsledku svého nepoctivého jednání. Naopak nepřiměřeným zásahem do vlastnického práva a rovnosti osob by dle stěžovatele byla situace, kdy by dotaci nedostali žadatelé uvádějící veškeré informace pravdivě, a to kvůli žadatelům získavším dotaci na základě nepravdivých informací, jež by následně přišli jen o její určitou část. Správní orgány by měly chránit majetková práva především těch, kteří nic neporušili a při administraci žádosti nepodváděli; výklad městského soudu však zakládá zjevnou nespravedlnost vůči poctivým žadatelům o dotaci. Požadované rozlišování různých porušení dotačních podmínek podle jejich rozsahu či závažnosti je navíc již obsaženo v samotných Pravidlech, které předem stanovují určité výše sankcí (od 10 % do 100 %). Žalobce při administraci projektu úmyslně uváděl nepravdivé údaje, a to za účelem dosažení nároku na poskytnutí dotace; to stěžovatel považuje za jedno z nejzávažnějších porušení Pravidel, kterého se lze dopustit.

[7] Nadto má stěžovatel napadený rozsudek za vnitřně rozporný, neboť soud na jednu stranu uvedl, že uzavřením dohody a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká jejímu příjemci veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci, zároveň ovšem konstatoval, že žalobce porušil podmínky pro vyplacení dotace, z čehož vyplývá, že mu žádné takové právo vzniknout nemohlo. Splnění podmínek znamená nutnost nejen naplnit kritéria pro vyplacení dotace, ale také dodržet další podmínky Pravidel po celou dobu vázanosti projektu na svůj účel.

[8] Dle stěžovatele nelze odhlédnut ani od toho, že předmětná dotace byla spolufinancovaná z rozpočtu Evropské unie; členský stát má přitom povinnost vymáhat neoprávněně poskytnutou dotaci a její příslušnou část vrátit do rozpočtu Evropské unie. Stěžovatel diferencuje míru závažnosti porušení Pravidel odstupňovaným systémem snížení dotace či uložením nápravného opatření ve smyslu čl. 58 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 17. 12. 2013, č. 1306/2013. Jestliže dopředu deklaruje, která porušení považuje za natolik závažná, že se s nimi spojuje sankce „C", není myslitelné, aby pak vykázal vrácení pouze části dotace; nevymáhanou část dotace by v takovém případě musel vracet do rozpočtu Evropské unie z vlastních zdrojů.

[9] Žalobce se k podané kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je přípustná ve smyslu § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), stěžovatel je v řízení zastoupen zaměstnancem splňujícím požadavky § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou dány i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[11] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Předně Nejvyšší správní soud posuzoval, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u takového rozhodnutí lze zpravidla vážit další kasační námitky. Stěžovatel tvrdí, že rozsudek městského soudu je vnitřně rozporný, čímž implicitně namítá jeho nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje soud na svou ustálenou judikaturu k této problematice; srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007-64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005-245. Nejvyšší správní soud však nenaznal, že by napadený rozsudek trpěl touto vadou, neboť z jeho odůvodnění je zcela zřejmé, k jakým závěrům soud dospěl, o které důvody je opřel a v čem spočívá jeho právní názor, jímž zavázal správní orgány v dalším řízení.

[14] Lze shrnout, že městský soud aproboval závěr stěžovatele, že žalobce si byl již před podáním žádosti o dotaci prokazatelně vědom toho, že v rámci projektu bude provedena také sypaná hráz; v žádosti o dotaci tedy uvedl jednoznačně nepravdivé údaje týkající se technických parametrů stavby uskutečňované v rámci předmětného projektu. K žádosti předložil projektovou dokumentaci, kde nebyla realizace předmětné hráze uvedena, přestože věděl, že tyto podklady již nejsou aktuální (srov. odst. [46] napadeného rozsudku). Zároveň však městský soud zdůraznil, že žalobce Fondu tuto změnu projektu oznámil a ten ji schválil (srov. odst. [49] napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud však akcentuje, že předmětem nynějšího kasačního řízení je pouze právní otázka, zda byl Fond (a následně žalovaný) při odůvodňování žalobci ukládané povinnosti vrátit celou poskytnutou dotaci oprávněn toliko odkázat na příslušné ustanovení Pravidel určující konkrétní výši sankce, nebo zdali byl povinen posuzovat přiměřenost stanovovaného odvodu vzhledem k individuálním okolnostem daného případu (např. zohledňovat závažnost pochybení žalobce a reflektovat míru naplnění účelu dotovaného projektu). Argumentace městského soudu i stěžovatele se přitom opírá především o judikaturu zdejšího soudu.

[15] Podle § 11a odst. 1 věta první zákona o SZIF platilo, že *v případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a podle tohoto zákona*. Dle odst. 9 téhož ustanovení, *při rozhodování o vrácení dotace a o povinnosti zaplatit penále podle odstavců 1 až 7 má Fond postavení orgánu veřejné správy; zákon o rozpočtových pravidlech se nepoužije*.

[16] V čl. XIII odst. 1 Dohody žalobce jakožto příjemce dotace prohlásil, že veškeré úkony spojené s realizací projektu, které učinil před podpisem Dohody, jsou v souladu s Pravidly, a že nedošlo ke změnám oproti Dohodě a stav realizace akce je ke dni podpisu v souladu se žádostí.

[17] Podle části A, kapitoly 3, písm. l) Pravidel platilo, že *„v případě, kdy bude zjištěno, že podmínky stanovené pro získání dotace byly splněny jen z části nebo zdánlivě anebo byly uměle vytvořeny a žadatel tak získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami opatření, Pravidel či Dohody, nelze dotaci poskytnout/proplatit. Dotaci nelze poskytnout/proplatit rovněž v případě, pokud bylo ze strany žadatele/příjemce dotace či s jeho vědomím třetí osobou úmyslně podáno nepravdivé prohlášení nebo nepravdivý důkaz. V kterémkoli z těchto dvou případů bude žadatel/příjemce dotace navíc vyloučen z poskytování dotace v rámci téhož opatření během daného a následujícího roku; C.“*

[18] V části A, kapitole 15, odst. 2 Pravidel pak bylo stanoveno, že *„v případě porušení/nedodržení podmínek uvedených v Pravidlech bude po případně provedených korekcích a sankci dle bodu 1b) postupováno následujícím způsobem: C - snížení dotace o 100 % (před proplacením finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o ukončení administrace Žádosti, po proplacení finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o vymáhání dlužné částky).“*

[19] Rozšířený senát NSS ve svém usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, předeslal v odst. [33], že *„jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásahy veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musí být přiměřené. Ve vztahu k rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek.“* Na základě toho pak v odst. [40] dospěl k závěru, že *„při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.“*

[20] Následně se kasační soud v rozsudku ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020-31, zabýval věcí, jejímž jádrem bylo posouzení otázky, zda *„v případě vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF* (shodně je tomu i v projednávaném případě) *je správní orgán povinen posuzovat přiměřenost výše vrácení dotace, tedy zabývat se poměrem mezi závažností porušení podmínek dotace a uložené výši vrácení dotace.“* V odst. [21] – [28] tohoto rozsudku uvedl:

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

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti s poukazem na rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63, dovozuje, že nemá žádný prostor pro moderaci výše vrácení dotace na základě úvahy o jeho přiměřenosti, a závěr městského soudu o potřebě ústavně konformního výkladu § 11a zákona o SZIF tak neobstojí, neboť výklad aplikovaný správními orgány byl Nejvyšším správním soudem shledán plně slučitelným s ústavním pořádkem. Ke stejnému závěru dospěl i Ústavní soud, který usnesením ze dne 16. 4. 2019, sp. zn. I ÚS 2340/18, odmítl ústavní stížnost proti cit. rozsudku NSS.

[24] Nejvyšší správní soud k této argumentaci stěžovatele uvádí, že z výše již zmíněného usnesení rozšířeného senátu (ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33*) vyplývá obecná zásada, že při odnímání dotací je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek. Jak již přiléhavě konstatoval městský soud, není dán rozumný důvod pro rozlišování mezi zákonem o rozpočtových pravidlech a zákonem o SZIF, neboť oba právní předpisy se týkají dotací z veřejných prostředků, které představují obdobné dobrodiní ze strany státu. Závěry přijaté rozšířeným senátem zdejšího soudu ve výše uvedeném usnesení je tedy třeba vztáhnout jak na odvod za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel, tak i na vrácení dotace podle zákona o SZIF* (důraz doplněn), *k němuž došlo v posuzované věci. Nejvyšší správní soud dále v této souvislosti konstatuje, že předmětné usnesení rozšířeného senátu bylo vydáno po rozsudku č. j. 10 Afs 158/2017-63, a překonalo tedy stěžovatelem zmiňovaný závěr uvedený v bodě 19 toho rozsudku* (...).

[25] Ústavní soud se ve výše uvedeném usnesení k otázce posuzování přiměřenosti vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF nevyjádřil. Mimoto usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost není (na rozdíl od nálezu) závazné ani pro samotný Ústavní soud v dalších případech (srov. § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu), ale v přísném smyslu ani pro ostatní orgány veřejné moci včetně správních soudů (srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05, bod 89). Uvedené argumentaci stěžovatele proto Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené nepřisvědčil a konstatuje, že závěr městského soudu, že žalovaný byl povinen posuzovat přiměřenost výše vrácení dotace, je zcela správný. (...)

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

projektu, k jejichž dodržování se žalobce zavázal v rámci dohody o poskytnutí dotace, a výší finančních prostředků (poskytnuté dotace), jež je žalobce povinen vrátit v důsledku tohoto porušení podmínek dotace.

III. 1 Aplikace závěrů rozsudku NSS sp. zn. 4 Afs 253/2020

[21] V nyní řešené věci stěžovatel namítá, že se městský soud v napadeném rozsudku vůbec nevypořádal s rozsudkem NSS ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63. Zdejší soud v jeho odst. [18] – [19] konstatoval, že se *„zabýval tím, zda na případ nedopadá otázka, kterou jeho první senát předložil rozšířenému senátu usnesením ze dne 29. 11. 2017, č. j. 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. 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.“* 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 vracení 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. Judikaturní vývoj reflektující tuto skutečnost (představovaný rozsudkem sp. zn. 4 Afs 253/2020) tedy nelze označit za linii nerespektující dosavadní rozhodovací praxi kasačního soudu. Je proto na místě uzavřít, že městský soud v projednávané věci nepochybil, jak mu vytýká stěžovatel, pokud se aplikovatelností rozsudku NSS sp. zn. 10 Afs 158/2017 nezabýval, neboť tuto otázku již posoudil kasační soud v rozsudku sp. zn. 4 Afs 253/2020; nadto je třeba uvést, že sám stěžovatel na toto rozhodnutí ve svém vyjádření k žalobě vůbec nepoukazoval.

[22] Stěžovatel argumentuje též tím, že Ústavní soud neshledal v dřívějších rozsudcích NSS, které aprobovaly dosavadní praxi správních orgánů vykládat § 11a zákona o SZIF

tak, že neumožňuje „moderaci“ v Pravidlech stanovené výše vracené dotace, porušení jakýchkoli ústavních práv příjemců dotací; městským soudem tvrzená potřeba ústavně konformního výkladu daného ustanovení proto dle stěžovatele nemůže obstát. V případě odkazovaných rozhodnutí Ústavního soudu (ze dne 6. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 2340/18, a ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. IV. ÚS 963/19) se však jedná o usnesení odmítající ústavní stížnosti pro jejich zjevnou neopodstatněnost. Taktéž se touto problematikou zabýval rozsudek sp. zn. 4 Afs 253/2020 ve shora citovaném odst. [25], v němž NSS uvedl, že takové usnesení není v dalších případech závazné nejen pro samotný Ústavní soud, ale ani pro ostatní orgány veřejné moci, včetně správních soudů. Kasační soud nyní dodává, že tzv. kvazimeritorní přezkum spočívající v odmítnutí ústavní stížnosti pro její zjevnou neopodstatněnost představuje jakýsi „přechodový“ článek mezi odmítnutím návrhu pro existenci čistě procesních překážek a jeho meritorním přezkumem, přičemž škála důvodů, pro které Ústavní soud takto rozhoduje, se vine od neprovedení žádného obsahového přezkumu až po situace poměrně detailního věcného posouzení (srov. WAGNEROVÁ, Eliška, a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*, [§ 43 odst. 2 písm. a)]. Wolters Kluwur, Praha, 2007); významná je tedy vždy konkrétní „intenzita“ meritorního přezkumu. V usnesení sp. zn. I. ÚS 2340/18 se ovšem Ústavní soud omezil toliko na závěr, že „*stěžovatelka v ústavní stížnosti pouze polemizuje se závěry správních soudů, které se však jasně a srozumitelně vypořádaly se všemi námitkami stěžovatelky a svá rozhodnutí náležitě odůvodnily* (...) *rovněž neshledal žádnou formalistickou či protiústavní aplikaci relevantních právních předpisů*“; to bezpochyby nelze považovat za komplexní věcné posouzení dané problematiky. Nadto kasační soud upozorňuje, že případné porušení základních práv či svobod zaručených ústavním pořádkem posuzuje Ústavní soud vždy individuálně na základě specifických okolností dané věci a námitek uplatněných v konkrétní ústavní stížnosti. Závěry jednotlivého usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti proto nelze zobecňovat a dovozovat z nich nosný právní názor Ústavního soudu. Zdejší soud při vydávání rozsudku ve věci sp. zn. 4 Afs 253/2020, ani městský soud v nyní přezkoumávané věci, tedy nebyly vázány stěžovatelem odkazovanými usneseními Ústavního soudu a nepochybily, pokud byly „přísnější“ a v dosavadní praxi správních orgánů ohledně striktně formalistické aplikace sankčních ustanovení pravidel pro poskytnutí dotace shledaly potenciální porušení ústavně garantovaného vlastnického práva příjemců dotací chráněného čl. 11 Listiny.

[23] Dále stěžovatel poukazuje na rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2019, č. j. 8 Afs 165/2018-42 (jenž se týkal žadatele, který uzavřel s Fondem dohodu o poskytnutí dotace, avšak ta mu nebyla vyplacena pro porušení dotačních podmínek), v jehož odst. [14] vyslovil, že „*za porušení kapitoly 8. odst. 3 části B Pravidel a rovněž kapitoly 4. písm. a) části A Pravidel následuje dle výslovného znění Pravidel „sankce C“. Ta je definována jako „snížení dotace o 100 % (před proplacením finančních prostředků na účet příjemce se jedná o ukončení administrace žádosti, po proplacení finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o vymáhání dlužné částky“. Se stěžovatelem nelze souhlasit v tom, že správní uvážení Fondu či žalovaného vybočilo ze „zdravého rozumu“ a přiměřenosti. Za konkrétní porušení následuje konkrétní následek, jehož rozsah je uveden zcela určitě. V souladu s Dohodou nemohl Fond volit, zda „sankce“ bude následovat, ani v jaké výši. O správní uvážení se vůbec nejednalo.*“ 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 obdrženého dotaci je třeba na její vracení 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. Zdejší soud totiž konstatoval, že *„domáhat se legitimního očekávání by stěžovatel mohl jen v případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany správních orgánů. To v projednávané věci nenastalo, a stěžovatel to ani nenamítl. Uzavření Dohody v době, kdy porušení podmínek mohl Fond zjistit, nelze považovat za poskytnutí těchto ujištění* (...) *nárok na dotaci vzniká žadateli při jejím podpisu jen za splnění podmínek Dohody a Pravidel. Ty však, jak bylo uvedeno výše, stěžovatel nedodržel. Stěžovatel tedy neměl legitimní očekávání*" (srov. odst. [13] rozsudku). Sám osmý senát pak v daném rozhodnutí učinil diferenciaci oproti odlišné situaci, kdy *„finanční úřad vyměřil platebním výměrem odvod za porušení rozpočtové kázně,* (přičemž) *v uvedené věci dospěl kasační soud k názoru, že správní orgán je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zohlednit zejména závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi realizace smlouvy o dílo k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu. V nyní projednávané věci však nebyla žádná část dotace čerpána bezchybně a stěžovateli nebyla uložena sankce*" (srov. odst. [16] rozsudku). Nejvyšší správní soud shrnuje, že rozhodnutí osmého senátu nepojednávalo o vracení již vyplacené dotace (nešlo tedy o situaci obdobnou odvodu za porušení rozpočtové kázně, jehož se týkalo předmětné usnesení rozšířeného senátu). Pokud tehdy aproboval názor správních orgánů, že nemají možnost správního uvážení, které by jim poskytovalo prostor pro „moderování" konkrétně stanoveného následku porušení pravidel, není takový postoj v rozporu s pozdějšími závěry čtvrtého senátu; ty se totiž týkají odlišné situace, kdy je dotace jejímu příjemci již vyplacena a poté má být (částečně nebo v plném rozsahu) vrácena z důvodu porušení pravidel či dohody. Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by rozsudky ve věcech sp. zn. 8 Afs 165/2018 a sp. zn. 4 Afs 253/2020 byly vzájemně kontradiktorní; věc proto nepředložil k posouzení rozšířenému senátu.

[24] Stěžovatel konečně považuje za dostatečné takové rozlišování intenzity různých porušení dotačních podmínek, které je již obsaženo v samotných Pravidlech, jež za konkrétní pochybení předem stanovují určitou výši sankcí (od 10 % do 100 %). Také s touto argumentací se však už vypořádal rozsudek NSS sp. zn. 4 Afs 253/2020 ve shora citovaném odst. [26], když zdůraznil, že ani takto pojatý sankční systém nemůže zcela nahradit povinnost individuálního posouzení přiměřenosti vrácení dotace, neboť se v zásadě jedná o obdobný (pouze do více kategorií rozčleněný) systém, jejž rozšířený senát neshledal akceptovatelným. Svou dosavadní praxi pak stěžovatel shledává plně souladnou s Listinou, neboť dle něj zajišťuje rovnost všech adresátů veřejné správy; poukazuje na potřebu hájit práva především těch příjemců dotace, kteří žádná pravidla neporušují. Nejvyšší správní soud konstatuje, že i když je zájem stěžovatele podporovat dotacemi výhradně žadatele dodržující všechna stanovená pravidla a ujednání dohod sám o sobě legitimní a racionální, nemůže snaha o ochranu abstraktního okruhu (jiných) možných budoucích příjemců dotace ničeho změnit na tom, že již jednou vyplacené finanční prostředky je třeba jejich příjemcům odnímat vždy při zachování zásady proporcionality ve vztahu k míře konkrétního pochybení, jehož se dopustili.

[25] Ze všech výše uvedených důvodů neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou stěžovatelovu námitku, že v jeho judikatuře existují vzájemně rozporná rozhodnutí, jež při obdobném skutkovém stavu vykládají § 11a zákona o SZIF odlišně. Městský soud tedy v projednávané věci nepochybil, pokud vycházel ze závěrů recentního rozsudku NSS sp. zn. 4 Afs 253/2020.

III. 2 Důsledky pro projednávanou věc

[26] Nejvyšší správní soud připomíná, že napadené rozhodnutí bylo městským soudem zrušeno kvůli jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů spočívající v absenci jakýchkoli úvah ohledně přiměřenosti stanovené výše vrácení dotace; pouhý odkaz na ustanovení Pravidel totiž nebyl shledán dostatečným. Je třeba zdůraznit, že stěžovateli nebylo vytknuto samo uložení povinnosti vrátit dotaci ve 100% výši (městský soud nekonstatoval, že taková sankce je vzhledem ke všem individuálním okolnostem daného případu neakceptovatelná); soud taktéž nezpochybnil, že úmyslné uvádění nepravdivých údajů při administraci žádosti o dotaci je velmi závažné porušení Pravidel. Stěžovateli bylo toliko uloženo, aby se v dalším řízení (poprvé) zabýval tím, zda žalobci uložená povinnost vrácení celé dotace není zcela nepřiměřená ve vztahu k porušení podmínek dotace; městský soud přitom nastínil, jaká kritéria, hlediska a konkrétní okolnosti věci mají být zohledněny (srov. odst. [76] a [77] napadeného rozsudku), aniž však správní orgány předem omezil v tom, k jakému závěru mohou dospět.

[27] Veškerá argumentace stěžovatele související s tím, že povinnost vrátit dotaci v plné výši není zcela nepřiměřená, je proto předčasná. Správní orgány totiž k otázce proporcionality stanoveného odvodu doposud ve svých rozhodnutích ničeho neuvedly (srov. str. 9 napadeného rozhodnutí, či str. 5 a 14 prvostupňového správního rozhodnutí, v nichž je bez dalšího shodně toliko uveden odkaz na část A, kapitolu 15, odst. 2 Pravidel); stěžovatel proto za této situace nemůže v kasační stížnosti již hájit určitý způsob posouzení otázky přiměřenosti, jíž se ve správním řízení vůbec nezabýval.

[28] Nad rámec pokynů městského soudu pro postup stěžovatele v dalším řízení poukazuje kasační soud na to, že podle souhrnné technické zprávy projektové dokumentace ke stavbě „Povodňová opatření - Obora Žíkov“ mělo být v rámci dotací podporovaného projektu provedeno *„čištění přilehlých svahů podél toku situovaného v lesním porostu, povodňovou aktivitou rozšířená část vodního toku bude upravena v zájmu zlepšení vodního režimu v lesním ekosystému, zkapacitnění a stabilizace koryta vodního toku – odbahnění koryta vodního toku, úprava břehů a břehových porostů, výstavba přepadu v dolní části vodního toku s výstavbou dopadové plochy* (v rozporu s tím byla podél celého vodního toku zbudována hráz), *odstranění škod na lesní cestě – rekonstrukce lesní cesty včetně propustku“* (srov. str. 9 prvostupňového správního rozhodnutí). Stěžovatel by proto měl v dalším řízení při posuzování proporcionality uložené povinnosti vrátit celou dotaci také posoudit, zda byly zbylé části projektu (mimo neoprávněné práce na vodním toku) řádně realizovány, a případně jak významný byl jejich přínos z hlediska splnění účelu dotace, a tato zjištění porovnat s pochybeními žalobce. Pokud stěžovatel (až v kasační stížnosti) argumentuje tím, že bez porušení Pravidel spočívajícím v úmyslném předložení neaktuální projektové dokumentace by Fond se žalobcem Dohodu vůbec neuzavřel, měl by vysvětlit, z čeho při této úvaze vychází; bez patřičného zdůvodnění totiž není zřejmé, proč by nebylo možné dotací podpořit daný projekt v menším rozsahu, tedy zbylých činností mimo neoprávněnou stavbu hráze.

[29] Nejvyšší správní soud dále zdůrazňuje, že stěžovatel (jak mu uložil již městský soud) se bude muset vypořádat také s tím, že Fond *vyrozuměním o administraci Hlášení č. 1 o změnách v rámci PRV* ze dne 28. 6. 2013, č. j. SZIF/2013/0230410, vydaným ještě před vyplacením dotace, výslovně schválil žalobcem oznámené změny projektu spočívající mimo jiné v realizaci předmětné hráze. Fond přitom již na základě tohoto hlášení mohl dle soudu zjistit, že žalobce při administraci dotace podal úmyslně nepravdivé prohlášení; pokud by se tak stalo, nemusel by (resp. ani by nemohl) finanční prostředky žalobci vyplatit [srov. část A, kapitolu 3, písm. l) Pravidel]. Taktéž tuto skutečnost bude třeba reflektovat při posuzování přiměřenosti ukládané sankce.

IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[30] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené dospěl k závěru, že stěžovatelem uplatněné kasační námitky nejsou důvodné. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel (žalovaný) neměl v tomto kasačním řízení úspěch; soud proto vyslovil, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalobci žádné náklady nevznikly (ke kasační stížnosti se nevyjádřil a neučinil ani jiný úkon); soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 1. února 2023

pokračování

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu