



ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jiřího Zemánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Daniely Zemanové o ústavní stížnosti stěžovatelky **KOLOVRAT, ČM spol. s r.o.**, sídlem Sportovní 219, Chýnov, zastoupené JUDr. Miroslavem Mikou, advokátem, sídlem Národní třída 43, Praha 1, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 Afs 344/2021-52, za účasti **Nejvyššího správního soudu**, jako účastníka řízení, a **Ministerstva průmyslu a obchodu**, jako vedlejšího účastníka řízení,

t a k t o :

- I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 3. 2023, č. j. 4 Afs 344/2021-52, bylo porušeno základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Tento rozsudek se proto ruší.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh předchozího řízení

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, neboť má za to, že jím byla porušena její základní práva zaručená čl. 11, čl. 26 odst. 1, čl. 35 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu Úmluvy.
2. Z obsahu ústavní stížnosti a vyžádaného spisového materiálu se podává, že Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále také „vedlejší účastník“ či „ministerstvo“) zkrátilo opatřením ze dne 6. 8. 2020, č. j. MPO 524450/20/61150, o 100 % částku dotace, kterou stěžovatelka požadovala

v pořadí již druhou žádostí o dotaci v rámci programu označeného jako „Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost – program Úspory energie“ na projekt „Ekologizace zdroje tepla v areálu firmy KOLOVRAT ČM v Chýnově“. Důvodem krácení bylo dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), nesplnění časové podmínky ve vztahu ke způsobilým výdajům; způsobilým výdajem byl přitom pouze ten, který vznikl nejdříve v den přijatelnosti projektu, tedy nejdříve v den podání žádosti o podporu. Ministr průmyslu a obchodu jako nadřízený správní orgán nevyhověl pozdějším námitkám stěžovatelky a opatření jako plně oprávněné potvrdil rozhodnutím ze dne 12. 10. 2020, č. j. MPO 546851/20/61100/01000.

3. Správní žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 16. 9. 2021, č. j. 11 A 6/2021-35, jako nedůvodnou. Městský soud neshledal důvodnou námitku legitimního očekávání, které mělo stěžovatelce vzniknout v návaznosti na sdělení vedlejšího účastníka v době po podání správní žaloby o zastavení řízení o první žádosti stěžovatelky o dotaci. Dále se zabýval odůvodněním správního uvážení vedlejšího účastníka při rozhodování o vyplacení či nevyplacení dotace. Za dostatečné a nevybočující ze zákonných mezí přitom považoval vysvětlení, že žalobkyni nelze dotaci vyplatit, neboť jednoznačným způsobem porušila dotační podmínky a rovněž se ztotožnil s poukazem vedlejšího účastníka na význam zásady rovného zacházení s jednotlivými žadateli. Jde-li o řízení o první žádosti stěžovatelky, městský soud uvedl, že rozhodnutí o zastavení řízení o první žádosti není předmětem nynějšího řízení a bylo samostatně soudně přezkoumatelné. Soud ho proto nemůže přezkoumávat v rámci nyní podané žaloby.

4. Kasační stížnost stěžovatelky Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. Konstatoval, že nepovažuje uvedenou kasační námitku podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. za důvodnou a neshledává naplněným ani kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Ve shodě s městským soudem vypořádal jak námitku legitimního očekávání stěžovatelky, tak námitku nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí.

II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka v první řadě zdůrazňuje, že z § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., dle kterého jí byla dotace zkrácena, nevyplývá pro správní orgány povinnost nevyplatit dotaci či její část, pokud žadatel nesplňuje podmínky po její udělení, nýbrž je zde dán prostor pro správní uvážení, zda žadateli dotaci nevyplatit i v případě, že nesplnil či porušil podmínky pro její přiznání. Ministerstvo však při krácení dotace postupovalo formalisticky, pokud nevzalo při správním uvážení v úvahu specifické a nestandardní skutkové okolnosti věci a neprovedlo materiální posouzení jejího případu. Přestože došlo k naplnění cíle dotačního programu, nevzalo to ministerstvo v úvahu, což podle stěžovatelky zakládá nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

6. Výjimečné okolnosti posuzované věci stěžovatelka spatřuje ve skutečnosti, že již v minulosti předložila jednu žádost o tutéž dotaci, řízení o ní však bylo usnesením ministerstva ze dne 1. 2. 2019, č. j. MPO 12021/2019, PID MIPOX02FPVHS, zastaveno. Důvodem zastavení měla být okolnost, že stěžovatelka údajně nedoložila potvrzení elektronické podatelny rejstříkového soudu a kopii podání příloh k rozvaze za dvě poslední uzavřená účetní období. Stěžovatelka však tvrdí, že potřebné listiny na rejstříkový soud i ministerstvu včas předložila. Tuto skutečnost ministerstvu doložila dne 27. 2. 2019 a žádala, aby v rámci autoremedury došlo ke zrušení předmětného usnesení a vyhovění podané žádosti. Jelikož ministerstvo nereagovalo, podala stěžovatelka městskému soudu správní žalobu vedenou pod sp. zn. 15 A 45/2019. Stěžovatelka podotýká, že byla přesvědčena o úspěšnosti žaloby.

7. V mezidobí stěžovatelka realizovala výměnu kotle, která měla být příslušnou dotací spolufinancována, a je přesvědčena, že tím naplnila dotační cíl žádosti.

8. Po podání správní žaloby obdržela stěžovatelka dne 11. 4. 2019 dopis vedlejšího účastníka resp. ředitele příslušného odboru, Ing. J. P., ve kterém na jedné straně konstatoval, že stanovené podmínky pro kladné rozhodnutí o dotaci splněny nebyly, ale zároveň stěžovatelku upozornil, že žádost lze podat znovu a dotaci získat, neboť výzva disponuje vysokou alokovanou částkou zajišťující dotaci *de facto* každému projektu. Stěžovatelka toto sdělení považovala za snahu ministerstva o smírné řešení situace, za návrh na alternativní řešení sporu, tedy jako nepřímé sdělení, aby správní žaloba byla vzata zpět s tím, že žádost o dotaci lze podat znovu a dotaci získat. Stěžovatelka tvrdí, že pod vlivem tohoto doporučení vzala žalobu v celém rozsahu zpět a formálně podala opětovně do stejné výzvy operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost – program Úspory energie dne 25. 4. 2019 novou žádost o dotaci s názvem projektu: Ekologizace zdroje tepla v areálu firmy KOLOVRAT ČM v Chýnově, číslo projektu: CZ.01.3.10/0.0/0.0/18_183/0017180. Na jejím základě podala následně i žádost o platbu číslo: CZ.01.3.10/0.0/0.0/18_183/0017180/2020/001/POST. Co do obsahu byla tato žádost totožná s výše uvedenou žádostí registrační číslo projektu CZ.01.3.10./0.0/0.0/18_183/0014446, tj. byl podán stejný a nepozměněný projekt, se stejnými způsobilými výdaji, jak bylo Ing. P. doporučeno.

9. Žádosti bylo v této podobě nejprve vyhověno (rozhodnutím ze dne 21. 4. 2020), avšak následně vydalo ministerstvo již výše citované opatření (resp. rozhodnutí) ze dne 6. 8. 2020, kterým byla požadovaná dotace (žádost o platbu) ve výši 1 458 865,84 Kč zkrácena o 100 %. Později (dne 14. 8. 2020) Ing. P. e-mailem stěžovatelce vysvětlil důvody, proč k této situaci došlo, a omluvil se za pochybení manažera, neboť důvod ke krácení příp. nepřiznání dotace mohl odhalit dříve.

10. Stěžovatelka tvrdí, že přestože z ryze formálního hlediska podmínky pro poskytnutí dotace splněny být nemusely, s ohledem na shora uvedené okolnosti a na spravedlnost není (materiálního) důvodu, proč dotaci krátit. Je to přesně ta kategorie specifických případů, kde správní orgán mohl ve smyslu § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel učinit správní uvážení a dotaci přiznat, resp. nezkrátit. Důležitými aspekty, které měly být vzaty do úvahy při správním uvážení, měly být jednak vztah obou žádostí stěžovatelky, která druhou žádost považuje spíše za součást žádosti první, dále pak legitimní očekávání, které mělo stěžovatelce vzniknout v souvislosti se sdělením zástupce ministerstva k možnosti podat novou žádost o dotace a zajistit si tak její schválení, a které vedlo ke zpětvzetí její žaloby proti rozhodnutí o zastavení řízení o první žádosti o poskytnutí dotace, a konečně i skutečnost, že byl fakticky naplněn cíl operačního programu a zachován motivační účinek nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. 7. 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (dále jen „GBER“).

11. Správní orgán stěžovatelčinu argumentaci zcela pominul a podle stěžovatelky se k ní ani nevyjádřil. Správní soudy později tento postup aprobeovaly, pokud stěžovatelkou vznesenou námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministerstva hodnotily pouze z hlediska naplnění podmínek pro nevyplacení dotace a nikoliv z hlediska provedení správního uvážení či nevypořádání se s námitkami stěžovatelky.

12. Stěžovatelka uzavírá, že soudy v její věci nadřadily formální stránku stránce materiální, což stěžovatelka považuje za chybné a formalistické.

III. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

13. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil Nejvyšší správní soud, který uvedl, že se námitky stěžovatelky neliší od kasačních námitek a jsou opětovným opakováním toho, co stěžovatelka namítala nejen v žalobě, ale i v kasační stížnosti. On sám přitom poskytl odpovědi na všechny stěžovatelkou vytčené sporné body, které byly pro posouzení daného případu stěžejní, aniž se dopustil zásahu do stěžovatelkou označených základních práv. Proto pouze stručně uvádí, že nesouhlasí-li stěžovatelka s důvody, pro které jí nebyla dotace udělena, nezakládá to nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje ani okolnost, že není rozhodnutí odůvodněno podle přání či očekávání účastníka řízení, nýbrž stručně řečeno to, že z jeho obsahu nelze seznat nosné důvody podporující výrok rozhodnutí, v důsledku čehož takové rozhodnutí nelze podrobit věcnému přezkumu. Nejvyšší správní soud přitom odkazuje na odst. 24 až 26 napadeného rozsudku a jedná-li se o otázku správního uvážení, k té soud dále zaujal stanovisko také v odst. 44 a 45 tamtéž. Na tam uvedených závěrech setrvává. Nejvyšší správní soud stejně tak setrvává na závěru, že k legitimnímu očekávání stěžovatelky v posuzovaném případě nedošlo; k tomu odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí městského soudu (odst. 32 až 35 a 43).

14. Podle Nejvyššího správního soudu je nadbytečné zabývat se naplněním cíle operačního programu, ve kterém stěžovatelka o dotaci žádala, pokud nebylo možno stěžovatelce dotaci přiznat z důvodů, že svoji první žádost (o niž se však nyní spor nevede) učinila bez potřebných náležitostí (pozdní doložení účetních závěrek ve veřejném rejstříku) a v případě druhé (nyní řešené) žádosti o dotaci nesplnila časovou podmínku ve vztahu ke způsobilým výdajům [způsobilým výdajem byl pouze ten, který vznikl nejdříve v den podání žádosti o podporu, což vyplývalo z bodu 5. 1. písm. c) výzvy k čerpání dotací z programu ze dne 29. 6. 2018]. Stěžovatelka se především sama jako žadatelka o dotaci měla pečlivě seznámit s podmínkami a předpoklady, za nichž jí tato dotace může (ale nemusí) být poskytnuta. Na dotaci totiž podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel není právní nárok.

15. Ministerstvo průmyslu a obchodu se ve vyjádření k ústavní stížnosti odvolává na svá dřívější vyjádření k žalobě a kasační stížnosti stěžovatelky a nad jejich rámec uvádí, že základem pro výpočet dotace, kterou je možné vyplatit, jsou tzv. způsobilé výdaje projektu. Způsobilé výdaje musí splňovat obecné principy způsobilosti výdajů z hlediska věcného, přiměřenosti, času, umístění a účelu. Počáteční časový rámec každého projektu je stanoven mj. v rozhodnutí o poskytnutí dotace datem prvního dne způsobilosti výdajů (rovnající se datu podání žádosti o podporu); u stěžovatelky bylo rozhodné datum 25. 4. 2019. Stěžovatelka si podle vedlejšího účastníka zřejmě neuvědomila, že podáním identického projektu s již realizovanými opatřeními (instalací nového kotle) nesplní podmínky způsobilosti daných výdajů a poruší zejména motivační účinek podpory vycházející z GBER (čl. 6), byť to vědět měla a mohla. Za podporu s motivačním účinkem se považuje podpora splňující parametr: „*pokud příjemce předložil dotyčnému členskému státu písemnou žádost o podporu před zahájením prací na projektu nebo činnosti.*“ To je důvod, pro který se neztotožňuje s názorem stěžovatelky, že cíl dotace (úspora energií) naplněn byl a byl zachován i motivační účinek ve smyslu nařízení GBER.

16. Vedlejší účastník dále zdůrazňuje, že se v případě stěžovatelky jedná o prostředky z rozpočtu Evropské unie, kdy celý proces administrace a přidělování finančních prostředků z fondů Evropské unie je svázán přísnými pravidly a v případě jejich nedodržení či nedodržení základních podmínek a principů by prostředky, které by byly konečným příjemcům vyplaceny, a přitom by jako nezpůsobilé proplaceny být neměly, byly prohlášeny za nezpůsobilé k proplacení z EU. Vedlejší účastník v postavení poskytovatele dotace je sám vázán určitými pravidly stanovenými evropskou legislativou. Členským státům je přitom uložena obecná povinnost dbát předcházení nesrovnalostí, které zahrnují jakékoli porušení právního předpisu, v jehož důsledku by mohl být z rozpočtu EU uhrazen neoprávněný výdaj (čl. 122 odst. 2

nařízení EU č. 1303/2013). Proto úvaha stěžovatelky, že vedlejší účastník měl možnost správního uvážení a v případě, že žadatel nesplňuje podmínky pro udělení dotace, mu přesto dotaci udělit a nelpět na striktním formalismu, je zcela absurdní a odporuje zásadě, povinnosti a zájmu správního orgánu na ochraně veřejných financí. Veškeré dotace v rámci Výzvy IV. programu podpory Úspory energie, byly poskytnuty a vypláceny podle nařízení GBER, režim podpory byl přitom stanoven právě dotčenou výzvou. Byla-li by vyplacena dotace v rozporu s tímto nařízením, jednalo by se o úhradu neoprávněného výdaje, vznik nesrovnalosti a o nezákonnou veřejnou podporu, kterou musí každý členský stát vymáhat.

17. K námitce stěžovatelky vztahující se k legitimnímu očekávání ministerstvo s odkazem na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. 3. 2019 ve věci C-349/17 (EESTI PAGAR) uvedlo, že legitimního očekávání se lze dovolávat jen tehdy, když ujištění o veřejné podpoře poskytnou orgány Unie. Unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že vnitrostátní orgán nemůže poskytnutím podpory na základě nesprávného použití nařízení č. 800/2008 vzbudit u příjemce této podpory legitimní očekávání ohledně její oprávněnosti.

18. Vedlejší účastník se neztotožnil ani s tvrzením stěžovatelky o porušení práva na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti či porušení práva na ochranu vlastnictví a pokojného užívání majetku. Argumentace dobrou vírou, důvodného očekávání a vzniku finanční škody je nepřipadná. Výdaje, které by byly stěžovatelce vyplaceny, aniž by splňovaly podmínky nastavené pro daný program podpory, by naplňovaly znaky nesrovnalosti, resp. porušení rozpočtové kázně dle § 44 zákona o rozpočtových pravidlech, které by následně řešil příslušný finanční úřad (orgán finanční správy). Napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu tedy považuje vedlejší účastník za přezkoumatelné a správné.

19. S ohledem na obsah vyjádření účastníků řízení, ve kterých se neobjevují žádné nové argumenty nad rámec těch, které byly uplatněny již v předchozím řízení, je Ústavní soud nezasílal stěžovatelce k případné replice, jelikož by to bylo zjevně neúčelné.

IV. Splnění podmínek řízení

20. Ústavní soud předně posuzoval splnění procesních podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastníkem řízení, v němž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena advokátem podle § 29 až § 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a contrario), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky k ochraně svých práv.

21. Ústavní soud dospěl vzhledem k obsahu ústavní stížnosti k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něj nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

V. Vlastní posouzení věci Ústavním soudem

22. Po prostudování ústavní stížnosti, vyžádaných spisů a zaslanych vyjádření dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

23. Ústavní soud předně uvádí, že jakkoliv platí, že na získání dotace zásadně není právní nárok (§ 14 odst. 1 rozpočtových pravidel), je třeba v podmínkách právního státu princip právní jistoty vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole. Proto Ústavní soud již dříve

konstatoval, že „pozastavení výplaty části dotace představuje zásah do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tj. zásah do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015, č. 177/2015 Sb. (N 109/77 SbNU 577)). Je tak zřejmé, že i zkrácením dotace (dokonce o 100 %, jako je tomu v nyní posuzované věci) může dojít k zásahu do ústavně zaručeného vlastnického práva, přičemž platí, že takovýto zásah je přezkoumatelný soudem (čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny). Z těchto ústavněprávních východisek vycházel ve svých dalších úvahách.

24. Dotační právo je upraveno především v rozpočtových pravidlech, a dále v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V nynější věci bylo postupováno podle rozpočtových pravidel. Oba zákony se řídí shodnými principy, mimo jiné i zásadou přiměřenosti ve vztahu k postihům příjemců dotací, kteří porušili své povinnosti. V rozpočtových pravidlech je tato zásada zakotvena v § 14e, kde je výslovně uvedeno, že „poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.“

25. Požadavek přiměřenosti odvodů či krácení dotací je příznačný pro veškeré dotační právo. Jejím použitím se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, a to především v usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33 (<https://vyhledavac.nssoud.cz>), jehož závěry lze použít i v případech, kdy je dotace krácena ještě před jejím vyplacením. V citovaném usnesení rozšířený senát výslovně konstatoval, 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 a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.

26. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2023, č. j. 10 Afs 319/2022-33, v obdobné věci zaznělo, že „zásada přiměřenosti se tedy v českém dotačním právu objevuje ve spojitosti se všemi druhy postihu příjemců dotací, kteří porušili některou povinnost. [...] Ani NSS tedy nevidí důvod, proč by stěžovatel v nynější věci nemohl po zohlednění zásady přiměřenosti přiznat žalobci s ohledem na malou závažnost porušení podmínek dotační smlouvy sníženou hodnotu faktury. Nikdo nezpochybňuje, že žalobce podmínky dotační smlouvy (byť marginálně) porušil. Krácení dotace však nesmí být přepjatě formalistické a nepřiměřené ve vztahu k závažnosti porušení dotační smlouvy a naplnění jejího účelu.“

27. Jinak řečeno, ke krácení dotace v plné výši by mělo docházet teprve v těch nejzávažnějších případech porušení pravidel či za existence zvláštních okolností. To ostatně vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2023, č. j. 1 Afs 209/2022-32, kterým byla zamítnuta kasační stížnost daňového subjektu ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně. V této věci Nejvyšší správní soud vyhodnotil, že daňový subjekt flagrantně porušil zásady transparentnosti a rovného zacházení a jeho cílem zjevně nebylo efektivní, účelné a hospodárné vynaložení dotačních prostředků, nýbrž vylákat z veřejných rozpočtů maximální možnou částku dotace bez ohledu na kvalitu dodaného plnění. Toho dosáhl prostřednictvím výběrových řízení, která připravil tak, aby v nich zvítězila konkrétní společnost, s níž byl daňový subjekt propojen, přičemž tuto společnost nevyřadil z výběrového řízení, přestože nesplňovala kvalifikační předpoklady. Nejvyšší správní soud konstatoval, že právě takovýto

jednání daňového subjektu je „ukázkovým příkladem“ toho, kdy je namíste uložit odvod ve výši 100 % prostředků.

28. Závěry, obsažené v právě citovaných rozhodnutích, lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, a Ústavní soud tak dává stěžovatelce za pravdu, že rozhodnutí o zkrácení dotace o 100 % nelze odůvodnit pouze nesplněním některé z podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, nesplněním povinností stanovených právním předpisem, resp. nedodržením účelu dotace (viz § 14a rozpočtových pravidel). Tyto skutečnosti mohou být totiž samy o sobě důvodem nevyplacení dotace pouze v případech nejzávažnějších pochybení. I v těchto případech jsou však primárním předpokladem, po jehož naplnění následuje provedení určitého správního uvážení (o charakteru a závažnosti pochybení), a nikoliv nutně přímo krácení celé dotace. Pouze tento výklad považuje Ústavní soud za odpovídající gramatickému znění a zejména smyslu § 14e rozpočtových pravidel, podle kterého *„poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část“* (tzn. nikoliv „nesmí“, nebo „nevyplatí“), přičemž v rámci procentního rozmezí přihlédne *„k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace“*. Pokud by totiž jakékoliv nesplnění povinností stanovených právním předpisem, resp. nedodržením účelu dotace vždy nutně vedlo k úplnému krácení dotace, pak by citovaná právní norma postrádala rozumný smysl. Již z jejího gramatického znění je totiž zřejmé, že se předpokládá, aby poskytovatel dotace vždy zvážil důvodnost nevyplacení dotace nebo její části a závažnost porušení povinností jejího příjemce.

29. Z ústavněprávního hlediska je pak podstatné, 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. Jinak řečeno: samozřejmě platí, že zákonodárce může nastavit zákonnou úpravu i velmi striktně a výslovně stanovit, že nesplněním jakékoliv jasně vymezené podmínky musí být žádost o dotaci odmítnuta. Je-li však v zákonné normě výslovně předvídáno správní uvážení poskytovatele dotace, musí této svojí povinnosti dostát. V opačném případě se totiž protívá základnímu principu právního státu, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy).

30. Konstatuje-li Nejvyšší správní soud ve shodě s vedlejším účastníkem, že ke správnímu uvážení přistoupí v souladu s § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech poskytovatel dotace při rozhodování o jejím vyplacení vždy, neboť je právě na uvážení správního orgánu, zda dotaci vyplatí či nikoliv, považuje Ústavní soud za nezbytné připomenout rozdíl mezi posuzováním naplnění hypotézy právní normy a samotným správním uvážením. V této věci jsou obě techniky zaměňovány, pokud je za správní uvážení vydáváno právě posuzování naplnění hypotézy, po kterém má správní uvážení teprve následovat. Jinak řečeno, v případě existence podmínek určených hypotézou právní normy (nesplnění některé z podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, nedodržení účelu dotace atd.) se před správním orgánem otevírá více možných řešení, mezi nimiž musí správní orgán volit, a to při respektování principu proporcionality.

31. Vyjadřuje-li se však vedlejší účastník v tom smyslu, že *„žalobkyně požadovala proplatit výdaje, které vznikly před podáním žádosti, proto jí byla dotace krácena. Žalovaný musí přistupovat ke všem žadatelům stejně a je povinností žalobkyně, aby dodržovala dotační podmínky“* (viz bod 10 či 22 rozsudku městského soudu), pak je zjevné, že vedlejší účastník jiné možnosti *a priori* vyloučil a splnění podmínek obsažených v hypotéze spojuje pouze s jedním možným právním následkem – krácením dotace v plné výši. Fázi správního uvážení tedy jednoznačně pominul a důvodem ke krácení dotace bylo pouze nesplnění podmínek poskytnutí dotace. To potvrzuje i sám vedlejší účastník, který označil požadavek na provedení správního uvážení, případně (i částečné) vyplacení dotace v případě nesplnění podmínek, stejně

jako nelpění na striktním formalismu přímo za absurdní (viz vyjádření vedlejšího účastníka k ústavní stížnosti).

32. Takový výklad však nemůže Ústavní soud akceptovat. V této souvislosti nelze uznat ani argumentaci vedlejšího účastníka rovným přístupem k žadatelům, neboť smyslem správního uvážení je naopak právě možnost zohlednění specifických okolností posuzované věci tak, aby postihy příjemců dotací nebyly nepřiměřeně tvrdé a nevedly k nim důvody, které jsou marginální.

33. Dospěl-li vedlejší účastník k závěru, že stěžovatelka určitým způsobem podmínky pro poskytnutí či vyplacení dotace skutečně porušila (neboť podle něj nelze obě žádosti považovat za jednu a tutéž, a tedy podle něj nebyla formálně dodržena časová podmínka podání žádosti před samotnou realizací projektu), pak byl povinen provést správní uvážení, na jehož konci může být zcela jistě i krácení dotace v plné výši. Ovšem právě proto, že zákonodárce nespojil porušení pravidel výhradně s takovým závěrem (zkrácení dotace o 100 %), musí vždy správní orgán přesvědčivě odůvodnit, jaké aspekty vzal v tom kterém konkrétním případě do úvahy, a které skutečnosti jej vedly k závěru, zda vůbec a v jaké výši bude příjemci dotaci krátit.

34. Ze shora předestřených okolností věci se přitom podává, že stěžovatelka svou první žádostí časový test splnila, nicméně protože bylo řízení o této žádosti ministerstvem zastaveno (nedoložila údajně jiné náležitosti), podala proti tomuto rozhodnutí správní žalobu, kterou vzala zpět teprve poté, kdy komunikaci s vedlejším účastníkem pochopila jako doporučení k podání žádosti nové, a tedy jako alternativní řešení nastalé situace. Za potvrzení správnosti svého postupu mohla ostatně považovat i následné vyhovující rozhodnutí ministerstva ze dne 21. 4. 2020, kterým jí byla dotace přiznána. Teprve následně došlo ke zkrácení dotace o 100 %, tzn. fakticky k jejímu odnětí.

35. Jak přitom vyplývá z výše citované rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, krácení dotace nesmí být přepjatě formalistické a nepřiměřené ve vztahu k závažnosti porušení a naplnění účelu dotace. To je nutné posoudit právě v kontextu existence specifických okolností případu stěžovatelky, zejména existence již její první žádosti o dotaci, která byla bezesporu podána před realizací opatření k úspoře energie. Tato okolnost například zjevně dokládá, že stěžovatelka byla fakticky dotačním programem motivována. Další okolností, která může ovlivnit závěr vedlejšího účastníka, je i jeho vlastní značně nestandardní postup nejen ve smyslu (svým způsobem zavádějící) komunikace se stěžovatelkou po podání žaloby proti zastavení řízení o první žádosti o dotaci, ale i ohledně délky lhůt, ve kterých byly žádosti vedlejším účastníkem vyřizovány (viz níže). Součástí správního uvážení by mělo být rovněž posouzení, zda šlo ze strany stěžovatelky o zneužití dotace, jak poskytovatel hodnotil závažnost porušení podmínek a jeho vliv na dodržení účelu dotace, resp. zda by byl vyplacením dotace popřen smysl a účel dotačního programu. O rozsahu krácení dotace by pak mělo být rozhodováno s ohledem na zásadu přiměřenosti postihů v dotačním právu.

36. V této souvislosti nelze odhlédnout ani od praxe při přidělování dotací, která ponechává žadatele poměrně dlouhou dobu v nejistotě, a staví je tak do nevýhodné pozice. Pokud například vedlejší účastník uvedl, že si stěžovatelka musela být vědoma, že rozhodnutí o poskytnutí dotace představuje závazný dokument a podmínky v něm musí splnit (viz bod 19 napadeného rozhodnutí), pak je s podivem, že rozhodl až po roce od podání žádosti o dotaci. Postavení žadatelů totiž není, jak se i v případě stěžovatelky názorně ukázalo, vůbec snadné. Buď jsou totiž nuceni s realizací projektu, na který chtějí dotaci čerpat, vyčkat do skončení procesu schvalování a vydání rozhodnutí, k čemuž v nyní posuzované věci došlo až s odstupem jednoho roku od podání (druhé) žádosti, anebo k realizaci projektu přikročí z různých důvodů dříve, ovšem pak jsou nuceni nést riziko, že může být řízení o jejich žádosti zastaveno (případ první žádosti o dotaci), anebo že nemusí splnit závazné podmínky, které jsou stanoveny v rozhodnutí

vydaném až o rok později, kdy již mnohdy nemají možnost dodatečně některé z formálních podmínek splnit. Z povahy věci by přitom mělo platit, že žadatelé o dotaci ji nezbytně potřebují k naplnění jejího účelu, což lze někdy obtížně uskutečnit, je-li toto řízení nepřiměřeně dlouhé.

37. Nutno rovněž připomenout, že i v případě rozhodování o dotacích se uplatní zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, který ukládá správním orgánům vyřizovat věci bez zbytečných průtahů (§ 6 správního řádu), což mohlo sehrát roli, bylo-li by usnesení o zastavení řízení o první žádosti vydáno tak, aby mohla stěžovatelka o dotaci ještě i podruhé požádat před samotnou výměnou kotle.

VI. Závěr

38. Po přezkoumání ústavní stížnosti napadeného rozsudku Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud tím, že akceptoval výklad učiněný vedlejším účastníkem a následně i městským soudem, podle kterého v těchto případech není třeba provést správní uvážení a zvažování přiměřenosti výše krácení dotace ve vztahu k závažnosti porušení dotačních podmínek, porušil právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Správní orgány a později správní soudy totiž interpretovaly § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech tím způsobem, že důsledkem porušení povinnosti stanovené právním předpisem v přímé souvislosti s dotací nebo nedodržení účelu dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta, by mělo být vždy krácení dotace jejich příjemcům v plné výši. Postupovaly tak v rozporu se zněním i smyslem tohoto ustanovení, a neřídily se ani zásadou přiměřenosti, která se dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu při postihování příjemců dotací uplatní.

39. Porušení dalších stěžovatelkou tvrzených základních práv Ústavní soud neshledal. Vycházel-li totiž z toho, že je vázán petitem podaného návrhu a stěžovatelka se domáhala výhradně zrušení napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, je zjevné, že tímto rozsudkem nemohlo být přímo zasaženo vlastnické právo stěžovatelky nebo její právo svobodně podnikat. Předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem totiž nebylo přímo rozhodování o zkrácení dotace stěžovatelce, nýbrž pouze přezkum rozhodnutí městského soudu, zda v této věci poskytl odpovídající soudní ochranu.

40. Proto Ústavní soud podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil a vytvořil tím procesní situaci, kdy se věc vrací do stádia rozhodování o kasační stížnosti, o které bude muset Nejvyšší správní soud rozhodovat znovu, vázán právním názorem obsaženým v tomto nálezu.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 18. října 2023

Jiří Zemánek
předseda senátu